

Infancias y Juventudes en re-existencia

N2

Octubre 2026

Políticas públicas de juventudes
en tiempos de desigualdades
e incertidumbres

Participan en este número: Diego Beretta, Mariana Liguori, Eduardo Pereyra, Mariana Chaves, Marina Campusano, María Isabel Domínguez, Ana Isabel Peñate Leiva, Elaine Morales Chuco, Mariana Lerchundi, Daiana Monti, Mateo Acerenza, Natalia Bettoni, Jean Oyuela, Leonardo Torres, Francisco David Puente Izurieta, Mariana Fernández, Laiz Mamani, Ana Rojas Viñales, Verónica Serafini Geoghegan

Boletín del Grupo de Trabajo:
Pobreza y políticas sociales





Colección Boletines de Grupos de Trabajo

Director de la colección – Pablo Vommaro

CLACSO Secretaría Ejecutiva

Pablo Vommaro – Director Ejecutivo

Gloria Amézquita – Directora Académica

María Fernanda Pampín – Directora de Publicaciones

Gustavo Lema – Director Comunicación e Información

Equipo Editorial

Lucas Sablich – Coordinador Editorial

Solange Victory – Producción Editorial

Valeria Carrizo y Darío García – Biblioteca Virtual

Equipo de Investigación y Grupos de Trabajo

Magdalena Rauch – Coordinadora

Marta Paredes, Rodolfo Gómez, Luna González y Teresa Arteaga

Equipo Comunicación e Información

Noelia Croci – Coordinadora Redes Sociales

Renata Maestrovicente – Diseñadora Gráfica

Coordinadores del Grupo de Trabajo

Diego Beretta

Sara Victoria Alvarado

Rose de Melo Rocha

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB

Ciudad de Buenos Aires | Argentina.

Tel [54 11] 4304 9145

Fax [54 11] 4305 0875

clacso@clacsoinst.edu.ar | <www.clacso.org>

#2 Políticas públicas de juventudes en tiempos de desigualdades e incertidumbres

Coordinadores: Diego Beretta, Mariana Liguori y Eduardo Pereyra

CONTENIDO

<u>LAS POLÍTICAS DE JUVENTUDES IMPORTAN...Y MUCHO</u>	<u>2</u>
<u>LA POLÍTICA INTEGRAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIAS Y JUVENTUDES DE CUBA: UNA EXPERIENCIA DE DIÁLOGO ACADEMIA – POLÍTICA</u>	<u>5</u>
<u>POLÍTICA INTEGRAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIAS Y JUVENTUDES: SU ALCANCE EN CONTEXTO DE DESIGUALDADES SOCIALES</u>	<u>12</u>
<u>NARRAR LAS POLÍTICAS DE JUVENTUD DESDE LA PERSPECTIVA MULTINIVEL</u>	<u>18</u>
<u>MÁS ALLÁ DEL DESTINO: EL SUJETO JOVEN ENIGMÁTICO COMO DESAFÍO PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUDES</u>	<u>23</u>
<u>EL ESTADO, UNA CLAVE PARA PONER A LAS JUVENTUDES EN EL CENTRO DEL DESARROLLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS</u>	<u>30</u>
<u>LA VOZ NECESITA INFRAESTRUCTURA. PARTICIPACIÓN JUVENIL Y CAPACIDAD ESTATAL EN TIEMPOS DE DESIGUALDAD E INCERTIDUMBRE: LECCIONES DESDE ECUADOR Y COLOMBIA</u>	<u>36</u>
<u>¿EDUCAR O PUNIR? UNA REFLEXIÓN SOBRE EL SISTEMA PENAL JUVENIL ARGENTINO</u>	<u>42</u>
<u>MÁS ALLÁ DE LOS NINIS: JUVENTUD, GÉNERO Y TRABAJO DE CUIDADOS EN PARAGUAY</u>	<u>47</u>
<u>JUVENTUDES Y ESTADOS: UN MAPA FEDERAL DE ORGANISMOS Y POLÍTICAS EN ARGENTINA (1983-2024). EUDENE. 2026</u>	<u>52</u>

LAS POLÍTICAS DE JUVENTUDES IMPORTAN...Y MUCHO

Diego Beretta¹, Mariana Liguori² y Eduardo Pereyra³

La investigación en políticas públicas de juventudes en América Latina y el Caribe en la contemporaneidad no es un capricho o deseo académico, sino que se convierte en una urgencia para el fortalecimiento del pacto democrático en la región, y en una acción necesaria para la defensa de los derechos de las personas jóvenes en un contexto regional en los que algunos retrocesos son claros y evidentes. No está de más recordar que la región presenta las mayores brechas de desigualdad del planeta, y que esto afecta de manera específica a las juventudes en términos de acceso a derechos como la educación, el trabajo, la participación y el bienestar en general, por lo que muchas y muchos se encuentran en un estado de precarización de la vida. Esas experiencias pueden ser amplificadas o reducidas por las intervenciones, pero también por las omisiones de los Estados. En este escenario, producir y generar conocimiento riguroso, crítico y situado sobre juventudes sobrepasa la idea de construir diagnósticos. Significa contribuir con evidencia, un saber para incidir, y para contrarrestar y poner en crisis narrativas hegemónicas y moralizantes en el marco de agendas conservadoras, que en realidad refuerzan enfoques adultocéntricos y visiones estigmatizantes de las juventudes. Sin investigación, las decisiones de políticas públicas quedan envueltas en narrativas del miedo, alimentando incertidumbres colectivas que terminan siendo canalizadas por discursos políticos y mediáticos que proponen solo respuestas punitivas.

En este contexto, resulta necesario recordar el Año Internacional de la Juventud en 1995 como un hito que intentó moldear las políticas públicas de juventudes y que promovió la investigación científica. Este impulso surgido de actores internacionales generó condiciones de posibilidad para que la mayoría de los países latinoamericanos y caribeños, aunque en diferentes momentos⁴, comenzaran a crear organismos estatales e implementar políticas que rápidamente se denominaron de juventud. En paralelo, la investigación fue cobrando vida a partir de distintos grupos y espacios institucionales, pero se destaca en el año 1997 la creación del Grupo de Trabajo sobre juventud del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), convirtiéndose en un foro inspirador para investigadores y equipos que permitió posteriormente hablar de un campo en construcción.

¹ Doctor en Ciencia Política (Universidad Nacional de Rosario). Co-coordinador del Grupo de Trabajo Infancias y Juventudes CLACSO 2026-2028. Docente e investigador Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR.

² Licenciada en Sociología y Magíster en Investigación en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Instituto de Investigaciones Gino Germani. integrante del Grupo de Estudios de Políticas y Juventud (GEPoJu-IIGG, UBA) y miembro del Grupo de Trabajo Infancias y Juventudes de CLACSO. Docente en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA.

³ Posdoctor en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud (CINDE-Universidad de Manizales; CLACSO; PUCA; COLEF Norte; FLACSO Argentina y UNLA). Doctor en Política y Gobierno y Licenciado en Ciencia Política de la Facultad de Ciencia Política y RRII – Universidad Católica de Córdoba (UCC). Magister en Diseño y Gestión de Programas Sociales (FLACSO - Argentina). Docente, investigador y Director de la Maestría en Gestión Política y Director de la Diplomatura en Gestión Pública en la UCC. Integrante del GT Infancias y juventudes de CLACSO.

⁴ En el trabajo de Liguori y Beretta (2022) se evidencia que la emergencia de organismos de juventud se produjo en cuatro momentos o ciclos históricos que resultan consecutivos entre sí.

En este marco, en América Latina y el Caribe se fue popularizando la categoría *políticas públicas de juventud*, como estrategia de gestión de los Estados para resolver cuestiones relativas a las personas jóvenes, aunque prevalece la sensación de navegar por un laberinto, debido a la complejidad y naturaleza multidimensional de las políticas públicas, los diversos y posibles caminos en un contexto heterogéneo y desigual que desafían los procesos de problematización teórica. Además, sostenemos que las políticas de juventud no dependen de una cuestión técnica de diseño, planificación y gestión (un enfoque de *expertise*), sino que su configuración se encuentra en permanente disputa a partir del contexto político, de los actores que intentan incidir en los procesos decisionales, y por cómo se construye la cuestión juvenil para su posterior intervención (Beretta, 2025).

En efecto, inmiscuirnos en la discusión sobre políticas públicas de juventudes en la actualidad, es un desafío que requiere la necesidad de reconocer la naturaleza situada y conflictiva de la propia categoría. Tanto la noción de juventud como la de política pública no son neutrales ni estables, sino que son consideradas construcciones sociales y políticas que se reconfiguran según los momentos históricos, los marcos normativos, las agendas institucionales, las narrativas y discursos ideológicos, y las tensiones y conflictos entre actores que disputan los sentidos y prioridades de las personas jóvenes.

En la actualidad, estamos asistiendo a un avance acelerado de miradas conservadoras de la mano de nuevas derechas y derechas radicalizadas, que a partir de estrategias de desmantelamiento estatal (Gamallo, 2026) en algunos casos, o la reducción, desinversión y desfinanciación en programas y políticas destinadas a las juventudes en otros casos, lo que se desmonta es un proceso de más de 40 años que se viene tejiendo entre funcionarios públicos, investigadores y movimientos juveniles con el objetivo de promover y garantizar derechos de las personas jóvenes. Proceso que no puede ser desconocido ni abandonado. Allí, radica la importancia de seguir mirando e indagando los procesos que tienen en su centro a las políticas públicas de juventudes.

La ofensiva conservadora que se traduce en la implementación de políticas públicas es un proceso complejo que implica una construcción política en constante disputa. Cada intervención es el resultado de una puja de poder por definir qué significa ser joven y qué problemas de esa población merecen la atención del Estado. En este marco emergen una combinación de narrativas sobre la *defensa de la familia*, *los valores tradicionales*, *la negación de los derechos sexuales*, *autonomía económica*, *emprendedurismo*, *mérito*, *individualismo*, *eficiencia del gasto público*, *austeridad*, por mencionar solo alguno de ellos. En la práctica, la conjunción de estos valores está llevando a la retracción de políticas destinadas a infancias y juventudes, cierta regulación de contenidos en términos culturales y educativos frente al temor del denominado adoctrinamiento, restricciones a la educación sexual integral y una tendencia a amplificar las medidas de seguridad y control social por sobre las políticas que garanticen derechos. En definitiva, el impacto de todo esto en la vida de las juventudes se traduce en distintas dimensiones, como la reducción de los espacios formales de participación, el crecimiento de miradas estigmatizantes sobre jóvenes en condiciones de vulnerabilidad, el ascenso de procesos de criminalización; en definitiva, nos encontramos en un proceso que acrecienta la precariedad de la vida de las juventudes.

Frente a estas transformaciones, la investigación sobre juventudes y políticas públicas se constituye en una herramienta clave para la defensa del sostenimiento de los derechos de las personas jóvenes. Sus aportes pueden considerarse utilitaristas, pero fundamentalmente políticos. Profundizar la investigación en políticas públicas permite realizar evaluaciones de resultados e impacto de manera interseccional (por género, etnia, clase, territorio, etc.),

indagar sobre intervenciones exitosas en la región y así poder ofrecer alternativas basada en evidencias. Los estudios sobre políticas de juventudes deben ser, además, epistemológica y metodológicamente plurales, para revertir miradas fundadas en un astigmatismo estatal (Beretta y Soldano, 2023), entendida como una operación social de visión borrosa o fuera de foco en la construcción de la cuestión juvenil, que lleva a un relato público homogeneizante, negando la heterogeneidad, la diversidad y las desigualdades de las juventudes.

En definitiva, las políticas de juventudes importan... y mucho, y no es una afirmación vacía de contenido. Es una demostración basada en décadas de investigaciones y caminos recorridos desde los procesos que fueron influenciados por el Año Internacional de la Juventud desde 1985. Hay vastas experiencias en la región latinoamericana y caribeña que dan cuenta que cuando los Estados asumen la responsabilidad de diseñar e implementar políticas para las juventudes el impacto puede ser sostenible. De allí radica la importancia de una agenda de investigación sobre políticas de juventudes en la actualidad. Resignificar y dotar de nuevos sentidos a dicha categoría para construir argumentos sólidos que posibiliten el ejercicio de derechos, especialmente el de garantizar a las juventudes espacios formales en los procesos decisorios. Así, este segundo boletín del GT Infancias y Juventudes de CLACSO se propuso dar cuenta de investigaciones y debates sobre políticas públicas de juventudes en América Latina y el Caribe, en contextos de múltiples crisis, desigualdades persistentes y cambios en las formas de participación e incidencia política de las juventudes.

En este número encontrarán avances de investigaciones, reflexiones y debates científicos y políticos provenientes de Cuba, Argentina, Paraguay, Ecuador, Colombia, Uruguay y Honduras. Además se presenta una breve referencia de un libro recientemente editado en Argentina, sobre la configuración de organismos y políticas públicas de juventudes en gobiernos subnacionales.

LA POLÍTICA INTEGRAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIAS Y JUVENTUDES DE CUBA: UNA EXPERIENCIA DE DIÁLOGO ACADEMIA – POLÍTICA

María Isabel Domínguez ⁵

Las políticas sociales dedicadas a las infancias y las juventudes en Cuba han sido prioridad por más de seis décadas, para lo cual se crearon las condiciones estructurales, subjetivas y normativas jurídicas para su inclusión social con plena garantía de sus derechos y la eliminación de cualquier forma de discriminación. Esa prioridad, con los ajustes derivados de las exigencias de cada momento, se ha mantenido a lo largo del tiempo a pesar de que durante un largo período no se identificaban como políticas de niñez o juventud de manera específica.

A lo largo de todo ese período, cada momento histórico fue definiendo hacia donde centrar la atención de las políticas para las nuevas generaciones y la manera de concebir a las juventudes en los diferentes momentos tuvo efectos ambivalentes sobre las mismas. Así, en los años sesenta la juventud fue el actor protagónico por excelencia de las transformaciones sociales; en los dos decenios siguientes esta noción se fue conjugando con la de las y los jóvenes como sujetos de derecho, combinación que también estuvo presente a partir del año 2000, con una recuperación en los últimos períodos de la noción de actor estratégico. Solo durante los años noventa, estuvo presente en alguna medida la visión del joven como problema.

En todas las etapas, junto al enfoque universalista, se aplicó la perspectiva generacional al incluir a la juventud en políticas más generales. Con ello se intentaba fortalecer las relaciones intergeneracionales y garantizar la continuidad de los efectos, sin abruptos cortes o rupturas. Al mismo tiempo, se centraba la mirada en lo sectorial, lo que limitaba la integralidad y generaba desbalances entre áreas potenciadas y otras menos apoyadas.

En el último decenio, la sociedad cubana ha sufrido un intenso proceso de complejización de sus circunstancias económicas y sociales: multiplicación de actores económicos; cambios en la estructura del empleo en espacios socio-laborales de diferentes formas de gestión y propiedad (estatal, cooperativa y privada); modificación de políticas salariales y fuentes de ingresos; modificaciones en las políticas educacionales; aumento de las desigualdades socioeconómicas y crecimiento de sectores en situación de vulnerabilidad, cuestiones que se han agudizado en los últimos años como resultado del recrudecimiento de las medidas coercitivas unilaterales de los Estados Unidos contra Cuba.

En el caso de las juventudes, junto a esas condiciones, fueron notables los impactos de carácter subjetivo, derivados de la diversificación de sus experiencias vitales, a partir del contacto directo o virtual con otras culturas y otras juventudes. El contacto con el turismo internacional, el incremento de la emigración al extranjero, las salidas temporales a trabajar o vivir en el exterior, y el acceso a las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, entre otros factores, abrieron un abanico de percepciones, intereses y aspiraciones que diversificaba el universo juvenil y hacía cada vez más necesario hablar de juventudes en plural.

Frente a la complejización social se apreciaba la fragmentación y ausencia de políticas integrales para brindar atención a las diversidades y necesidades concretas de las

⁵ Doctora en Ciencias Sociológicas y Postdoctora en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud. Investigadora de Mérito del Grupo de Estudios sobre Juventudes del Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS), La Habana, Cuba. Miembro del Grupo de Trabajo Infancias y Juventudes de CLACSO.

juventudes, lo que expresaba contradicciones entre la intención de incentivar su participación social y la visión de las juventudes como actores del desarrollo, expresado en los documentos rectores de la política del país y las limitadas condiciones reales en casi todas las esferas para definir y ejercer sus roles.

La diversidad de situaciones que enfrentaban las juventudes aumentaba la necesidad de aplicar enfoques cada vez más diferenciados a las políticas públicas, que permitieran ajustarse a los segmentos a los que van dirigidas, de manera que se combinara el tratamiento sectorializado con el de grupos sociales y, paralelamente, se fortaleciera el enfoque territorial. Porque, a las diferencias socio-estructurales de etapas anteriores (de género, franja etaria, color de la piel, territorio, grupo social, etc.) – tratadas muy uniformemente se añadían otras nuevas de carácter económico y subjetivo.

Desde la investigación social se había mantenido el seguimiento a la atención prestada a las juventudes a lo largo del tiempo, con sus adecuaciones según las condiciones del contexto, lo que permitió hacer evaluaciones de las principales fortalezas y debilidades que habían caracterizado esas políticas (Domínguez, 2011; Domínguez, Castilla y Rego, 2016).

Entre las principales fortalezas se destacaba el carácter universal, una fuerte imbricación con las principales metas del desarrollo de la nación, contar con respaldo en el presupuesto del Estado y formar parte de los principales objetivos de numerosos organismos, organizaciones y estructuras de gobierno, lo que ha garantizado importantes resultados.

Al propio tiempo, se resaltaban debilidades tales como su limitado enfoque sistémico y su insuficiente articulación, cuestiones estas que han provocado desbalances entre áreas altamente potenciadas como las de educación, salud y cultura, y otras menos atendidas como, por ejemplo, la de acceso a viviendas asequibles a personas y parejas jóvenes, lo que ha tenido fuertes repercusiones sobre la emancipación juvenil, la formación y estabilidad de parejas, la conformación de familia propia, las bajas tasas de fecundidad, el hacinamiento y la convivencia de varias generaciones bajo un mismo techo.

Asimismo, las políticas públicas tuvieron un escaso tratamiento diferenciado tanto en el nivel macrosocial, que no tomaron suficientemente en cuenta las diferencias entre los grupos juveniles (ya fueran ocupacionales, territoriales, etarias, por sexo/género o por color de la piel, entre otras), o las diferencias individuales a nivel microsocioal. Esa homogeneidad de las políticas contribuyó al fomento de expectativas también homogéneas, lo que implicó para muchos grupos, fuertes desbalances entre estas y sus posibilidades reales de satisfacción, e incluso dio lugar a comportamientos sociales no deseados.

Otra debilidad estaba referida a los limitados espacios de participación juvenil en la definición, ejecución y evaluación de las políticas, circunscripta a formas de participación movilizativa no decisoria.

A las debilidades anteriores, se añadían otras como el débil acompañamiento a la implementación de las políticas, pero sobre todo la insuficiente evaluación de sus efectos a corto y mediano plazo, a pesar de la existencia de información sobre ese segmento de la población, pero sin un mecanismo de seguimiento estable, ni de evaluación integrada de los indicadores de juventud.

Las investigaciones sociales, en reiteradas ocasiones, demandaron la necesidad de elaborar una política pública de juventud de carácter integral, así como evaluar los resultados de las políticas sectoriales que se habían implementado pues estos grupos contaban con una menor atención específica que la niñez y las adolescencias, quedaban diluidas en el grupo adulto sin una atención especial a las peculiaridades de esa etapa de la vida, a sus intereses y necesidades.

A ello se añaden las particularidades de la dinámica demográfica. Con una cada vez más reducida natalidad, una creciente migración interna y externa y un envejecimiento demográfico acelerado (ONEI, 2025), se ha generado una vulnerabilidad demográfica que se expresa en una reducción de las generaciones jóvenes y de la fuerza de trabajo, impactos en el escenario laboral y un sobredimensionamiento de las tareas de cuidado que incide fundamentalmente sobre las mujeres y limita su incorporación al trabajo remunerado.

En ese entorno complejo, resultó evidente la urgencia —pero también las posibilidades— de plantearse una nueva etapa en las políticas públicas hacia las juventudes, en correspondencia con las nuevas miradas a la elaboración de políticas públicas situadas, de carácter integral y con una perspectiva más interseccional que se estaban desarrollando en el país, como fue la aprobación del Programa para el adelanto de las mujeres, el Programa de lucha contra el racismo y la discriminación racial y la actualización de la Política para la atención a la dinámica demográfica.

Ello se estaba produciendo, además, en un contexto de reordenamiento institucional y jurídico del país, en especial la aprobación de la propia Constitución de la República (ANPP, 2019) y el Código de las Familias (ANPP, 2022) en cuyos articulados se explicitaron los derechos de las generaciones jóvenes y las garantías que el Estado provee para su ejercicio.

La confluencia de todos estos factores permitió a la investigación social, no solo seguir recomendando la necesidad de una política pública actualizada para las juventudes (Domínguez, 2022), sino acometer el proceso de su elaboración, en un intenso diálogo con el gobierno, que partió de un amplio consenso sobre la importancia de elaborar una política más articuladora, que reconociera y abordara las necesidades de niñas, niños y jóvenes, tanto en el sentido de su atención y protección, pero —sobre todo— de su mayor participación.

El primer punto de análisis fue ampliar su alcance a todo el universo de la población infantil y juvenil, a partir del enfoque generacional según el cual brindar las atenciones oportunas en cada generación repercute en las siguientes, así como el de ciclo de vida, que considera los rasgos diferenciadores de niñas, niños, adolescentes y jóvenes de acuerdo con su edad y el grado de autonomía progresiva que alcanzan, y sus repercusiones para la vida individual y social. De ahí que no se tratara de una política pública solo para las juventudes, sino con un alcance general a las nuevas generaciones.

Se constituyó un Grupo Temporal de Trabajo (GTT) en el que participaron representantes de la dirección del gobierno nacional, representantes de ministerios relacionados con los temas infantiles y juveniles, organizaciones sociales y asociaciones, en particular organizaciones estudiantiles y juveniles y miembros de centros de investigación social. Esa composición buscaba un diálogo entre actores sociales diversos que garantizara una visión participativa, inclusiva y articulada de todos los factores que intervienen en las condiciones que viven las niñas, niños, adolescentes y jóvenes con acciones integrales, intersectoriales e interinstitucionales y entre los cuales estuvieran representados los propios jóvenes. Dichas acciones deberían transversalizar sus derechos y concebir a las generaciones jóvenes como actores estratégicos del desarrollo, así como encaminarse al mejoramiento de su calidad de vida, a partir de reconocer las fortalezas de partida, pero —sobre todo— destacar aquellas áreas que requerían mayor apoyo.

Se realizó un diagnóstico que ratificó la persistencia de un conjunto de problemáticas generales en las que la Política debía centrar la atención tales como: la sectorialidad y desarticulación entre políticas, programas y planes, incluida la inconsistencia en el

tratamiento de los rangos de edades de cada uno de ellos; la existencia de segmentos de la niñez y las juventudes en condiciones de vulnerabilidad, incluso de pobreza, derivadas del crecimiento o conservación de desigualdades económicas y sociales; el impacto de influencias ideoculturales dirigidas a la transformación de valores, aspiraciones y proyectos de vida hacia modelos foráneos y colonizadores; los limitados espacios y mecanismos de participación de que han dispuesto en la formulación, implementación y evaluación de políticas que le conciernen, en las distintas esferas sociales y niveles territoriales; la dispersión de la información estadística y el insuficiente aprovechamiento de la existente para dar seguimiento y evaluar de forma sistemática la situación de la niñez y las juventudes y la efectividad de las políticas que se han implementado; unido a la desactualización de muchas de las normativas jurídicas referidas a estos sectores, en particular la más general, el Código de la Niñez y la Juventud, que contaba con más de 40 años de vigencia (ANPP, 1985).

Como resultado del trabajo se formuló una Política que representa un marco para articular las políticas y normativas nacionales y los compromisos internacionales en materia de infancias y juventudes. Su objetivo general se orienta a propiciar su desarrollo integral, el respeto pleno a sus derechos, su protección e inclusión social con equidad y su contribución al desarrollo social y la unidad nacional.

Conceptualmente se partió de una perspectiva generacional e interseccional para concebir las etapas de la niñez y la juventud como condiciones sociales situadas. De ahí que la Política enfatiza en la heterogeneidad de estos grupos, sobre todo en la etapa juvenil, por lo que se utilizan las denominaciones en plural para dar cuenta de su diversidad y se pone énfasis en su igualdad de derechos, libertades y oportunidades, sin discriminación por razones de edad, sexo, género, orientación sexual, identidad de género, origen étnico, color de la piel, origen nacional o territorial, creencia religiosa, situación de discapacidad, o cualquier otra condición o circunstancia personal que implique distinción lesiva a la dignidad humana, como establece la Constitución de la República (ANPP, 2019).

Entre las cuestiones más polémicas no solo en la etapa de elaboración, sino incluso más allá de su aprobación, estuvo la definición de los rangos de edades que abarcaría la Política, y fue necesario llegar a un consenso —lo más abarcador posible— que permitiera armonizar la diversidad de situaciones con respecto a las edades que establecían las políticas y normativas sectoriales. Aunque reconocemos que es difícil atrapar la condición infantil y juvenil en intervalos de edades prefijados, pues se trata de procesos de desarrollo continuo que varían según los contextos histórico-sociales y que abarcan distintas dimensiones (históricas, físicas, psicológicas, sociales, culturales y subjetivas), se hacía necesario establecer un criterio etario que representara de la forma más aproximada posible las características de los grupos y su condicionamiento social en el contexto de la sociedad cubana actual para poder operacionalizar las acciones.

Para establecer los rangos etarios se estudió la experiencia internacional, los marcos que plantean los tratados y convenciones en vigor para el país, así como se analizaron las políticas, leyes y planes nacionales de niñez y juventud existentes en 16 países de América Latina y el Caribe.

La Política considera como *niñez* a las personas comprendidas desde su nacimiento hasta cumplir los 18 años y *juventud* a partir de los 18 hasta cumplir los 30 años, con distinciones que permiten atender a los diferentes segmentos etarios de acuerdo con sus características específicas. Por supuesto que esa clasificación no es una verdad absoluta y no se ajusta en todos los casos a los criterios establecidos en otras políticas nacionales, o puede no

coincidir con los límites etarios que marcan algunas organizaciones internacionales, pero marca una pauta para Cuba e intenta conciliar la mayor parte de las políticas sectoriales dirigidas a las infancias y juventudes y estar en correspondencia con los convenios internacionales.

La formulación de la Política contó con una consulta de gran alcance en la que participaron más de 20 mil niñas, niños, adolescentes y jóvenes para opinar sobre cuáles eran los problemas que más les afectaban y qué debía proponer la Política para ayudar a resolverlos. Los temas más recurrentes fueron las dificultades económicas y las limitaciones que ello implica para la satisfacción de sus necesidades e intereses, por ejemplo, la recreación entre los más jóvenes y la posibilidad de acceder a una vivienda entre los de más edad.

El documento preliminar con la incorporación de las propuestas de la consulta a niñas, niños, adolescentes y jóvenes, fue sometido a consideración de organismos e instituciones relacionados con los universos infantiles y juveniles y muy en particular con las organizaciones estudiantiles y juveniles.

La Política se concibió con un período de vigencia hasta el año 2030 revisable en ese momento. Como es un instrumento normativo, requirió una operacionalización para poder implementarse, de ahí que fuera complementada con un Plan de acción concebido en dos temporalidades: el corto plazo (2023-2025) y el mediano plazo (2026-2030). Está organizado a partir de los objetivos específicos, identifica las acciones y tareas para su cumplimiento, con responsables y participantes, principales destinatarios, así como indicadores de evaluación de cada una de las acciones. Se concibió un proceso de monitoreo sistemático de la implementación, con evaluaciones integrales al finalizar los plazos de ejecución.

Para su implementación la Política establece la acción concertada de los actores gubernamentales e institucionales y las organizaciones sociales directa o indirectamente relacionados con niñas, niños, adolescentes y jóvenes, la articulación entre las acciones previstas en el ámbito nacional con el desarrollo de iniciativas en el espacio local, en los municipios y comunidades y la inversión social sostenida con aumento a mediano y largo plazo como criterio de Estado, destinada al desarrollo de la niñez y las juventudes.

La *Política integral de niñez, adolescencias y juventudes* fue aprobada en plenaria del Primer período ordinario de sesiones de la X Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular en julio de 2023 (ANPP, 2024).

¿Por qué esta Política se planteó una concepción diferente a esfuerzos anteriores aun cuando retoma los antecedentes previos?

Podría destacarse en primer lugar, su carácter integral, la voluntad de romper estancos sectoriales y concebir sus objetivos a partir de una red articulada de actores diversos. Destaca la novedad de muchos de los ámbitos que aborda pues sale de los espacios tradicionalmente más atendidos como educación, salud, cultura, deporte, recreación, para colocar temas como el acceso a la vivienda para jóvenes o las relaciones con las infancias y juventudes emigradas. Lograrlo es otro reto, pues resulta más fácil dar continuidad a aquellos planes y programas en los que ya hay un trabajo y unos resultados acumulados, que definir estrategias para abordar áreas nuevas.

También es una novedad el hecho de que una política haya sido discutida y aprobada en el Parlamento, lo que le confiere fuerza para garantizar su implementación, así como que la máxima dirección del Gobierno le haya brindado una particular importancia con un monitoreo sistemático después de su aprobación para evitar que las acciones quedaran postergadas.

El cumplimiento de dos de los objetivos que contiene la Política como son la creación de un sistema de indicadores y la promulgación de una ley, se concibieron para contribuir a garantizar su implementación y permitir una evaluación rigurosa, que es una de las debilidades reiteradas en el ámbito de las políticas públicas, no solo en nuestro país.

Cabe destacar que su elaboración fue un verdadero ejercicio de diálogo ciencia-política, la que se gestó y realizó contando con los resultados de las investigaciones sociales en un intercambio permanente. A ese diálogo se sumó a los representantes de los grupos hacia los que va dirigida y con una consulta pública a niñas, niños, adolescentes y jóvenes que permitió incluir no solo sus intereses y necesidades sino también sus propuestas de soluciones, por lo que puede decirse que fue una interesante experiencia de diálogo multiactoral y multinivel.

Hoy la implementación de la PINAJ se enfrenta al reto de la crisis económica del país, agravada al máximo por la intensificación de las medidas del bloqueo de los Estados Unidos contra Cuba, especialmente el bloqueo energético implementado desde inicio de este año 2026, por lo que buena parte de las acciones propuestas no podrán cumplirse, al menos en el corto plazo, por insuficientes recursos.

Otros retos se concentran en lograr que su carácter integral, intersectorial e interseccional se materialice en la práctica de su implementación, en un contexto en que predomina la sectorialidad en el trabajo de los organismos del Estado.

A ello se añade como uno de los mayores retos lograr que la Política sea acogida en los territorios y aplicada de acuerdo a las situaciones específicas de las infancias y juventudes en cada lugar y no quede como una normativa de carácter nacional de escasa aplicación de forma diferenciada. Imbuir a los gobiernos locales (provinciales, municipales y consejos populares) de que la Política es un instrumento también suyo es una de las tareas más complejas.

Y por supuesto, el gran reto es que la Política sea un instrumento de las propias juventudes, que sean artífices de su implementación y de su permanente evaluación para ir ajustándola a sus necesidades y prácticas.

La formulación de la PINAJ, como proceso amplio de diálogo entre academia, instituciones gubernamentales, organizaciones representantes de la sociedad civil y las niñas, niños, adolescentes y jóvenes, como protagonistas de ese proceso y no como meros destinatarios de lo que consideraban las personas adultas, es una experiencia particular y exitosa de colaboración directa entre ciencias sociales, decisores y operadores de política y grupos sociales a los que se dirige. Ello fue el resultado de la confluencia de un conjunto de factores específicos que vale la pena resaltar.

Entre los principales elementos favorecedores y factores de éxito podemos identificar:

- La coyuntura socioeconómica, sociodemográfica y política que complejizó las condiciones para la construcción de proyectos de vida en el país para unas juventudes cada vez más reducidas
- La sensibilidad política de la máxima dirección del país para reconocer la necesidad de brindar atención priorizada a los problemas de las jóvenes generaciones en un escenario de reordenamiento institucional y jurídico.
- La acumulación de resultados de las investigaciones sociales en el tema y el conocimiento de la investigadora que coordinó la tarea.

Eso no quiere decir que en la experiencia de construcción colectiva no existieran tensiones y desafíos. Se pueden mencionar, por ejemplo:

- Diferencias de lenguaje entre academia y política en el tratamiento de los temas.
- Lógicas sectoriales, controladoras y triunfalistas en parte de los organismos gubernamentales.
- Bajo entrenamiento de los representantes juveniles para colocar su voz en escenarios adultos y jerarquizados.

Por lo tanto, fue un desafío para la academia no solo colocar el tema en la agenda de prioridades, sino también coordinar el proceso desde las ciencias sociales frente a los actores políticos y sobre todo que se entendiera la necesidad de un enfoque integral, no sectorializado.

Lo logrado obliga a la investigación social a mantener un seguimiento, no solo acompañar el proceso de implementación de manera que, a pesar de las difíciles condiciones que atraviesa el país, no se pierda la brújula que ella marca y, sobre todo, monitorear y evaluar sus logros e insuficiencias de cara a fortalecer el aporte de la Política al mejoramiento de la vida de niñas, niños, adolescentes y jóvenes.

Bibliografía

- Asamblea Nacional del Poder Popular (ANPP). (1985). *Código de la Niñez y la Juventud*. La Habana: Editora Política.
- _____. (2019). *Constitución de la República de Cuba*. La Habana: Editora Política.
- _____. (2022). *Código de las Familias*.
<https://www.parlamentocubano.gob.cu/codigo-de-las-familias>
- _____. (2024). Política integral de Niñez, Adolescencias y Juventudes.
<https://www.parlamentocubano.gob.cu/sites/default/files/documento/2024-02/politica-integral-de-ninez-adolescencias-y-juventudes.pdf>
- Domínguez, María Isabel (2011). “Políticas sociales hacia la juventud en Cuba: algunas evaluaciones y nuevos desafíos”. En: *Revista de Sociología*, XVI (20), Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, pp. 77-101.
- _____. (2022). “El desafío generacional para la sociedad cubana actual”, (documento de trabajo). La Habana: Academia de Ciencias de Cuba
- Domínguez, María Isabel, Castilla, Claudia y Rego, Idania (2016). *Políticas públicas de juventud e inclusión social*. La Habana: Acuario.
- Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI). (2025). Anuario Estadístico de Cuba 2024. Capítulo 3: Población, La Habana
https://www.onei.gob.cu/sites/default/files/publicaciones/2025-07/03-poblacion_aec_2024_0.pdf

POLÍTICA INTEGRAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIAS Y JUVENTUDES: SU ALCANCE EN CONTEXTO DE DESIGUALDADES SOCIALES

Ana Isabel Peñate Leiva⁶
Elaine Morales Chuco⁷

El modelo de desarrollo cubano, de 1959 a la fecha, ha apostado por la igualdad, la equidad y la justicia social. Desde esa concepción, el respeto y protección de los derechos de las poblaciones jóvenes —incluyendo en esta categoría, a las infancias y las adolescencias— ha sido prioridad del Estado y el gobierno, en correspondencia con su rol de garante principal de los mismos. Las últimas dos décadas, con énfasis entre 2020 a 2026, han complejizado sobremanera el contexto país, colocando a grupos específicos, entre los que se encuentran niños, niñas, adolescentes y jóvenes (NNAyJ), en condición de vulnerabilidad, asociadas a la ampliación y profundización de exclusiones y desigualdades. Sin dudas, la pandemia de COVID-19 supuso una ruptura en las trayectorias de vida de NNAyJ, obligándoles a rediseñar sus prácticas en diferentes esferas de su cotidianidad, las que estuvieron signadas por las experiencias personales y familiares vivenciadas en este período. Ciertamente que esta realidad no fue única de Cuba; no obstante, a ella se añadieron situaciones más particulares como la Tarea Ordenamiento⁸, y el recrudecimiento del bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por las diferentes administraciones norteamericanas por más de seis décadas y, que al día de hoy, sume a la Isla en un cerco energético e incluso, amenaza con una agresión militar. Ante este panorama, las infancias, adolescencias y juventudes enfrentan un entramado de vulnerabilidades económicas, sociales, simbólicas e institucionales, las que se expresan de manera diferenciada según el territorio, la edad, el género, el color de la piel, la condición de discapacidad, la migración, entre otras condicionantes que estructuran desigualdades, y se visualizan en los disímiles espacios de socialización de estas poblaciones.

Paralelamente, el país inició un proceso de actualización de su normativa jurídica y de sus políticas sociales. La Constitución de la República de 2019, contempla en sus artículos 86 y 87 el compromiso del Estado, la sociedad y las familias con las generaciones jóvenes:

Artículo 86: (...) Los niños, las niñas y los adolescentes son considerados plenos sujetos de derechos y gozan de aquellos reconocidos en esta Constitución, además de los propios de su especial condición de persona en desarrollo (...) (p.59).

Artículo 87: (...) reconocen a las personas jóvenes como activos participantes en la sociedad, a tales efectos crean las condiciones para el pleno ejercicio de sus derechos y su desarrollo integral (pp.59-60).

⁶ Doctora en Ciencias de la Educación y Postdoctora en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud. Profesora e Investigadora Titular en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Programa Cuba. Miembro de los Grupos de Trabajo CLACSO: Infancias y juventudes, y ¿Qué desarrollo? Diálogo multiactor y multinivel.

⁷ Doctora en Ciencias Psicológicas. Miembro de la Academia de Ciencias de Cuba. Profesora e Investigadora Titular en el Instituto Cubano de Investigación Cultural “Juan Marinello” y docente de la Facultad de Psicología de la Universidad de La Habana. Miembro de los Grupos de Trabajo CLACSO: Infancias y juventudes, y ¿Qué desarrollo? Diálogo multiactor y multinivel.

⁸ Proceso económico implementado a partir del 1ro de enero de 2021. Contempla, entre otras, medidas de carácter salarial, unificación monetaria y actualización de precios y tarifas. Para más información ver: Ministerio de Economía y Planificación: <https://www.mep.gob.cu/es/tarea-ordenamiento>

A partir de ese momento, comienzan a generarse y/o actualizarse normativas jurídicas y políticas sociales específicas para las infancias, adolescencias y juventudes, y otras más generales, pero contentivas de artículos enfocados a estas poblaciones. Por ejemplo: Política de atención a las vulnerabilidades (2021), Código de las Familias (2022), Política para la atención a la Dinámica Demográfica (actualizada en 2022), Política integral de niñez, adolescencias y juventudes (2023), Código de la Niñez, Adolescencias y Juventudes (2025), entre otras.

Sin embargo, la brecha entre el diseño normativo y su implementación efectiva constituye un desafío estructural, que requiere de urgentes soluciones ante el complejo contexto que ofrece el país, que incide en el aumento de las desigualdades sociales y que coloca a NNA (y jóvenes) en situación de vulnerabilidad (Hernández, Peñate, Rodríguez y Palacio, 2026, p.12).

Revisitar el texto de la Política y su Plan de acción, contribuirá a cerrar algunas fisuras que reducen sus aciertos y potencialidades. Para ello, es pertinente socializar de modo adecuado los productos científicos contentivos de resultados críticos y comprometidos.

Política integral de niñez, adolescencias y juventudes

El 20 de julio de 2023, el Parlamento cubano aprobó la *Política integral de niñez, adolescencias y juventudes*, dirigida a las personas comprendidas entre los 0 y 30 años, con distinciones para infantes y adolescentes (entre 0 y 18 años no cumplidos) y para jóvenes (18 a 30 años) lo cual, en teoría, facilita la atención diferenciada de estas poblaciones, según sus necesidades específicas, además de aquellas asociadas con las particularidades del ciclo de vida en el que se encuentran. Esta distinción en base a la edad, es vital, si se consideran aspectos que, desde la psicología del desarrollo, marcan diferencias entre estos grupos.

El objetivo general de la política se enfoca en propiciar el desarrollo integral de niñas, niños, adolescentes y jóvenes, el respeto pleno a sus derechos, su protección e inclusión social con equidad y su contribución al desarrollo social y la unidad nacional, a partir de articular las políticas, legislaciones y normativas nacionales y los compromisos internacionales en materia de niñez, adolescencias y juventudes. Su cumplimiento se concreta en 14 objetivos específicos que dan lugar al *Plan de Acción*, a desarrollarse en el corto y mediano plazo (2023-2025/2026-2030)⁹.

Cuadro 1. Algunas acciones contempladas en el Plan de implementación de la Política

Ámbito educativo	
Posibilidad de ingreso a la formación de Técnico medio y Obrero calificado en cursos por encuentros y a distancia.	Posibilidad de ingreso a jóvenes desvinculados a la <i>Educación para jóvenes y adultos</i> , con prioridad para quienes viven

⁹ Es un documento abierto, al que se le pueden incorporar nuevas acciones, atendiendo a su cumplimiento y a la situación del país; requiere de monitoreo permanente y evaluación sistemática de sus efectos para realizar los ajustes que contribuyan a la efectividad de la Política. Ver: <https://www.parlamentocubano.gob.cu/sites/default/files/documento/2024/politica-integral-de-ninez-adolescencias-y-juventudes.pdf>

	en comunidades de difícil acceso, zonas rurales y barrios en situación de vulnerabilidad.
Proceso de certificación de saberes a jóvenes desvinculados del estudio y el trabajo, y tienen habilidades en determinados oficios; garantizándoles las posibilidades de vínculo laboral.	Posibilidad de realizar prácticas preprofesionales en las instituciones de todos los actores económicos, con responsabilidad en la ubicación laboral.
Ofrecer la titulación intermedia a los jóvenes que no culminan el técnico medio.	Facilitar la realización de maestrías y doctorados dentro y fuera de Cuba.
Acceso gratuito a las plataformas de formación en línea del sistema educativo cubano e incrementar la calidad de sus contenidos.	
Vivienda	
Asignar viviendas del fondo habitacional por los Consejos de la Administración a familias jóvenes con resultados laborales y sociales destacados.	Crear opciones de vivienda para jóvenes que puedan ser alquiladas, adquiridas u otras modalidades.
Facilitar el otorgamiento de créditos específicos a jóvenes para la adquisición de bienes para el hogar.	
Bienes y Servicios	
Incrementar el acceso de las NNA y jóvenes a las ofertas culturales y recreativas	Incrementar y diversificar los servicios de cultura, deporte y recreación atendiendo a tradiciones, gustos, preferencias y necesidades.
Incluir en los planes de mantenimiento constructivo e inversiones el rescate de piscinas, teatros, anfiteatros, casas de cultura, centros deportivos, entre otros.	
Conectividad	
Avanzar en la conectividad de banda ancha en los centros educacionales y los Joven Club de Computación y Electrónica.	Proveer el acceso por wifi en todas las instalaciones posibles.
Participación	
Desarrollar estrategias para fortalecer la participación infantil y juvenil en los distintos escenarios: familiar, educacional, laboral, comunitario, medioambiental, social y político, entre otros.	
Atención a las vulnerabilidades	
Atender, desde los procesos formativos, de manera diferenciada a NNAyJ en situación de vulnerabilidad, para garantizar mayor equidad.	Facilitar el otorgamiento de prestaciones económicas y créditos a los estudiantes en situación de vulnerabilidad que lo soliciten.
Ampliar las prestaciones sociales de diversa índole a familias con NNA, en arreglo a su situación de vulnerabilidad.	Atender en el ámbito local las necesidades específicas de las mujeres jóvenes en edad reproductiva.
Incrementar las ofertas culturales, deportivas y recreativas para NNAyJ en territorios rurales, montañosos y comunidades en condiciones situación de vulnerabilidad social.	

Fuente: Elaborado a partir de Plan de Acción de la Política. <https://www.parlamentocubano.gob.cu/sites/default/files/documento/2024/politica-integral-de-niñez-adolescencias-y-juventudes.pdf>

Sin dudas, la Política integral de niñez, adolescencias y juventudes resulta más novedosa y avanzada que sus antecesoras; reconoce la pluralidad y diversidad de las poblaciones a las cuales se dirige; identifica dimensiones que, de no tenerse en cuenta, pueden llegar a ser discriminantes y colocar en condición de vulnerabilidad social a NNyJ, de lo cual se desprende la necesidad de lecturas y acciones particulares que actúen sobre las causas que generan estas situaciones. En este propósito, cobra fuerza la intersectorialidad, la articulación entre políticas y el enfoque interseccional. Para lograrlo, es imperativo un cambio de mentalidad que no reproduzca la fórmula teoría vs. práctica, válido para todos los implicados en la política y sus fases.

Resultados de investigaciones sociales que tributan al seguimiento de la política

Recientes estudios sobre vulnerabilidades en la infancia y la adolescencia (Rigñack, 2023; Peñate, Jiménez, Sarduy y Nuñez, 2024)¹⁰, aportan insumos a ser considerados en el seguimiento y evaluación de la política. Por ejemplo, Peñate, Jiménez, Sarduy y Nuñez, (2024) construyen perfiles de vulnerabilidad desde áreas temáticas y grupos etarios¹¹, que dejan ver la existencia de NNA con algunos de sus derechos comprometidos, en tanto residen en hogares disfuncionales, con muy bajos ingresos económicos (que imposibilitan o dificultan la satisfacción de necesidades básicas como alimentación, ropa, zapatos, juguetes, etc.), ausencia de, al menos, una de las figuras parentales, manifestaciones de violencias de todo tipo, incluida la sexual, hacinamiento, consumo de alcohol; viviendas en mal estado constructivo, con dificultades en el acceso a agua potable, gas, telefonía e internet; viviendas no equipadas con electrodomésticos, lo cual dificulta aún más la cotidianidad; infantes y adolescentes utilizados en labores domésticas y de cuidados, víctimas de rechazo y exclusión en algunos de sus espacios de socialización.

Rigñack, por su parte, declara que los elementos que condicionan la vulnerabilidad social en la infancia desde el ámbito familiar son: familias con un tamaño superior al promedio nacional, presencia de ancianos y niños en el núcleo familiar, familias monoparentales con mujeres jefas de hogar que no tienen empleo estable, maternidad sin apoyo paterno, acceso al mercado laboral en ocupaciones de baja remuneración, poco acceso a divisas, sobrerrepresentación de negros y mestizos, bajo nivel escolar y desfavorable clima educativo de los hogares, precariedad de la vivienda y su equipamiento, reducido o nulo repertorio de estrategias de uso de activos, interrupción de estudios, utilización de niños para apoyar las estrategias de los adultos, ubicación espacial en barrios marginales y

¹⁰ Ninguno de los estudios tiene alcance nacional, cuentan con muestras puntuales y se encuentran focalizados en territorios diversos. No obstante, revelan algunas vulnerabilidades que resultan comunes, y que evidencian las incidencias del contexto país en las vivencias actuales de estas poblaciones y que, necesariamente, hay que tener en cuenta.

¹¹ Fueron identificadas 11 áreas temáticas, a partir de la sistematización de 103 fuentes: Embarazo y fecundidad adolescente; Violencia; Situación de discapacidad; Desigualdades, pobreza y exclusión social; Salud; Medio ambiente; TICs; Vínculo de pareja; Cuidados; Participación y Nutrición y conductas alimentarias. En tanto los grupos etarios considerados fueron: 0-5 años (primera infancia); 6-12 años (infancia) y 13-17 años (adolescencias). Ver: Peñate, Jiménez, Sarduy y Nuñez, 2024.

migración interna hacia barrios improvisados, sin la infraestructura y la cobertura de servicios públicos necesarios.

Esta autora, además, reconoce que se identificaron nuevos indicadores que permitieron también validar este fenómeno, por ejemplo: mal estado físico y saneamiento del barrio, presencia de vicios y sustancias nocivas, pocos miembros del hogar vinculados al sector laboral formal, escasos ingresos, composición social del barrio de bajo status y malas relaciones vecinales, presencia de familiares presos o expresidarios, malas relaciones paterno-filiales, poca atención a la infancia, trabajo infantil, violencia e insuficiente apoyo de la asistencia social (Rigñack, 2023).

Asimismo, estudios dedicados a las percepciones de exclusiones y desigualdades (Ferreiro, 2025; Izquierdo, 2026; Hernández, Ortiz, Morales, 2024; Morales, Pelier, López, 2024; Morales, Drake, López, 2023; Morales, Drake, Pelier, González, Díaz, Valdés, 2022; Peñalver, 2026) han revelado apreciaciones de desventajas en determinados grupos en cuanto al acceso a la estructura de oportunidades refrendadas por las políticas públicas. En particular, develan las descalificaciones atribuidas a los NNAYJ portadores de rasgos desacreditadores, a partir de la reproducción de estereotipos y prejuicios. También muestran asimetrías con base en: situación económica y poder adquisitivo, territorio, color de la piel, género, generación, discapacidad, entre otras características, visibilizando la existencia de grupos que concentran beneficios, mientras en otros se intersectan carencias y discriminaciones.

Conclusiones

En los estudios mencionados se evidencia la acumulación y el entrecruzamiento de dimensiones como la etaria/generacional, de género, color de la piel, territorio, condición de discapacidad y situación socioeconómica de la familia, que refuerzan la vulnerabilidad en infantes, adolescentes y jóvenes cubanos. Ello ratifica la necesidad de implementar abordajes multidimensionales y multisectoriales que puedan captar, en el mayor grado posible, las complejidades analíticas y metodológicas de estos temas.

Así mismo, urge diseñar e implementar mecanismos eficaces y asequibles de monitoreo y evaluación de las políticas, aún pendientes, dirigidos a fortalecer el enfoque integral que transversalice y contemple las particularidades de los contextos y espacios de sociabilidad -socialización para prevenir y atenuar las complejas situaciones de vulnerabilidades detectadas, que afectan, cada día más, a NNAYJ cubanos. Para tal fin, es necesario el diálogo multiactoral que articule academia, decisores, líderes locales y poblaciones como las estudiadas, en aras de promover la horizontalidad y desarrollar acciones exitosas e innovadoras en la mitigación de las vulnerabilidades sociales latentes.

Referencias bibliográficas

- Asamblea Nacional del Poder Popular. (2022). Ley 156/2022 “Código de las Familias” (GOC-2022-919-O99). En: Gaceta Oficial No. 99 Ordinaria de 27 de septiembre de 2022.
- Asamblea Nacional del Poder Popular. (2023). *Política integral de niñez, adolescencias y juventudes*.
<https://www.parlamentocubano.gob.cu/sites/default/files/documento/2024/politica-integral-de-ninez-adolescencias-y-juventudes.pdf>

- Asamblea Nacional del Poder Popular. (2025). *Código de la niñez, adolescencias y juventudes*. <https://www.parlamentocubano.gob.cu/sites/default/files/documento/2025-07/proyecto-de-ley-codigo-de-la-ninez-adolescencias-y-juventudes-2.pdf>
- Constitución de la República. (2019). Editora Política. Hernández, Ana; Ortiz, Juliette; Morales Chuco, Elaine. Transgresiones sociales, adolescencias y resiliencia. (2024). Reflexiones conceptuales y metodológicas para su estudio. en Cuadernos Académicos, Psicología. Ocean Press y Ocean Sur. ISBN: 978-1-923074-39-2. <https://www.oceansur.com/catalogo/titulos/transgresiones-sociales-adolescencias-y-resiliencia>
- Ferreiro, Laura Sofia. (2025). *Percepciones Sociales de Desigualdades: miradas de las adolescencias habaneras*. [Tesis de Diploma]. Facultad de Psicología de la Universidad de La Habana.
- Hernández, Ana; Peñate, Ana Isabel; Rodríguez, Gloriana y Varona, Yaima. (agosto, 2026). Protección integral de las infancias y adolescencias en Cuba: avances y desafíos en la consolidación de un sistema de garantía de derechos. En: Boletín No. 15 *Diálogos en desarrollo*. Grupo de Trabajo *¿Qué desarrollo? Diálogo multiactor y multinivel*. CLACSO, pp.11-16.
- Izquierdo, Amalia Esther. (2026) Percepciones sociales de desigualdades en estudiantes de arte adolescentes [Tesina de Diplomado]. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Programa Cuba, Universidad de La Habana.
- Morales, Elaine; Pelier, Isys; López, Karla. (2024). Algunas problemáticas del contexto cubano actual desde la perspectiva de adolescentes y jóvenes de la capital, En: *Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, Vol. 12, Número Especial 1, pp. 154-174. <https://revistas.uh.cu/revflacso/article/view/8702/7434>
- Morales, Elaine; Drake, Beatriz; López, Karla (2023). Exploración de las desigualdades en dos contextos comunitarios. Avances de la interseccionalidad. En: Zabala, Ma. del Carmen; Fundora, Geydis E.; Peñate, Ana I. *Interseccionalidad, equidad y políticas sociales*. Segunda edición. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ediciones Sensemayá, Fundación Nicolás Guillén. pp. 117-134. ISBN 978-959-7242-37-6. <https://libreriacentros.clacso.org/publicacion.php?p=2889&cm=248&oi=>
<https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/handle/CLACSO/249254>
- Morales, Elaine; Drake, Beatriz; Pelier, Isys; González, Naisvel; Díaz, Lannerys; Valdés, Dinella Alicia. (2022). Juventudes: Articulaciones de las desigualdades intra e intergeneracionales. En: Zabala, Ma. Del Carmen; Fundora, Geydis Elena. *Interseccionalidad, equidad y políticas sociales*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-Cuba, Ediciones Acuario, Centro Félix Varela, pp. 245-259. ISBN 978-959-7269-13-7. <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/249254/1/Interseccionalidad.pdf>
- Peñalver, Gerardo. (2026). *Percepciones sociales de desigualdades en adolescentes de un proyecto de desarrollo cultural comunitario de La Lisa*. [Tesis de Diploma]. Facultad de Psicología de la Universidad de La Habana.

NARRAR LAS POLÍTICAS DE JUVENTUD DESDE LA PERSPECTIVA MULTINIVEL

Mariana Lerchundi¹² y Daiana Monti¹³

Introducción: ¿Qué es una política de juventud?

En Argentina, como en buena parte de América Latina, el Estado se organiza en tres niveles de gobierno que comparten, de manera desigual y no siempre coordinada, la responsabilidad de diseñar políticas de juventud. Entender de qué se trata una política exige mirar más allá de la lista de leyes y programas que la alcanzan.

Comprendemos las políticas dirigidas hacia las juventudes como posicionamientos, acciones y prácticas con intención de causar efectos concretos en la vida de estos sujetos y quienes los rodean. Son las decisiones que el Estado asume ante esta cuestión (Bourdieu, 2015). Lejos de ser fenómenos unívocos, lineales o transparentes, se caracterizan por su complejidad y múltiples matices. Coexisten políticas específicas de cada jurisdicción y otras transversales entre distintos niveles gubernamentales (nación, provincia y municipios). Hay algunas focalizadas, dependientes de áreas específicas de Juventud y otras generales, vinculadas a las grandes áreas gubernamentales, como educación, salud o seguridad. Además, desde el Estado no hay una denominación común para referirse a este grupo. Según el enfoque, un mismo sujeto social puede ser denominado joven o adolescente.

Junto al equipo de Estudios sobre Juventudes de la Universidad Nacional de Río Cuarto desarrollamos un mapeo sobre este tipo de políticas, cuyo recorte espacial incluye los municipios de Las Higueras, Salta Catalina (estación Holmberg) y Río Cuarto. Es pertinente señalar que estos enclaves urbanos conforman el conglomerado urbano denominado Gran Río Cuarto, con una población de 192.840 habitantes (INDEC, 2022). Por otra parte, aunque con gobiernos locales independientes estas localidades comparten características económicas, sociales, institucionales y políticas que permiten el análisis de la implementación de las políticas públicas.

Nuestro estudio tuvo la intención de conocer la cantidad y calidad de políticas dirigidas a este sector poblacional evidenciando áreas desarrolladas, solapadas y vacantes, convirtiéndose en un insumo para atender los problemas que enfrenta la gestión pública en el ecosistema de las políticas de juventud en Argentina, desde el enfoque de derechos humanos. A partir de esta experiencia, en este escrito pretendemos volver reflexivamente sobre nuestros pasos.

¹² Mariana Lerchundi es Argentina, Licenciada en Ciencia Política (Universidad Nacional de Río Cuarto), Doctora en Administración y Política Pública (Universidad Nacional de Córdoba). Investigadora de CONICET, docente regular de grado en UNRC y de postgrado en UNC y MTA. Ha publicado artículos en revistas científicas nacionales e internacionales y realizado estancias posdoctorales en universidades de Colombia, Costa Rica y España. Miembro del Grupo de Trabajo Infancias y Juventudes de CLACSO. Participa en proyectos de investigación y extensión sobre estas temáticas y coordina el Grupo de Estudios sobre Juventudes (UNRC).

¹³ Daiana Monti es Argentina, Licenciada en Sociología por la UNVM; Especialista en Políticas Públicas para la Igualdad en América Latina por CLACSO y doctoranda en Ciencias Antropológicas en la UNC. Ejerce como profesora de grado en la UNVM, la UNRC y la UPC. Sus temas de investigación son: adolescencias y juventudes, políticas públicas y desigualdades. Participa en proyectos de investigación y extensión sobre estas temáticas y ha publicado numerosos artículos en revistas científicas. Fue becaria doctoral de CONICET (CCONFINES- UNVM) y forma parte del Grupo de Estudios sobre Juventudes (UNRC) y del PEsIJuD (UNVM).

Para ello, nos preguntamos, por un lado, cómo se articulan efectivamente esos tres niveles de gobierno. Por otro lado, consideramos necesario indagar las historias que estos dispositivos cuentan sobre quién es/quienes son el/los joven/es destinatario/s de la política pública. Para tal tarea, recurrimos a dos enfoques: la primera cuestión puede abordarse desde el enfoque institucionalista; en cambio, la segunda -situada y específica-, nos ayuda a responderla el enfoque narrativo y constructivista. A continuación presentamos reflexiones inscriptas en estas perspectivas que, lejos de ser dicotómicas, se complementan para profundizar y desafiar los resultados de nuestro trabajo.

Enfoque institucionalista: ¿Cómo se articula la política de juventud en un Estado multinivel?

El enfoque institucionalista responde esta pregunta mirando las reglas escritas y no escritas que estructuran cómo se toman las decisiones y quién puede tomarlas (March y Olsen, 1997). Se refiere a reglas formales, cuando están consagradas en una ley, un decreto o un convenio, y normas informales, cuando se sostienen en la regularidad de ciertas prácticas y relaciones -acuerdos tácitos, códigos de conducta, vínculos de confianza- que no figuran en ningún papel pero que en los hechos ordenan la acción de gobierno (March y Olsen, 1984). Para el institucionalismo, las políticas públicas no dependen únicamente de la voluntad de quien gobierna, dependen también de las estrategias que cada actor pone en marcha en función de las reglas y expectativas de la propia institución (Ostrom, 2007).

En América Latina, es habitual que exista una brecha entre las reglas formales y las que efectivamente rigen la gestión de políticas. Los Estados suelen crear consejos, comisiones o mesas de coordinación entre niveles de gobierno que quedan consagrados en una ley o un decreto, pero que no funcionan como fueron diseñados (O'Donnell, 1996). Estas instituciones, sin embargo, rara vez se desarman, una vez creadas, tienden a perdurar aunque su función no sea cumpla adecuadamente. Cuando la coordinación multinivel efectivamente ocurre, suele sostenerse por la vía informal. Es decir, acuerdos personales entre funcionarios, convenios hechos a medida o vínculos de confianza que no figuran en ningún organigrama (Levitsky & Murillo, 2009).

Para el caso argentino, el relevamiento realizado en el Gran Río Cuarto sugiere que los mecanismos nacionales como el Consejo Federal de Juventud o el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia no resultan ser espacios reales para el diseño de políticas públicas, aunque sigan existiendo en el papel. En el caso del Parlamento del Gran Río Cuarto, al ser más reciente, aún se encuentra como una arena de generación de diagnósticos compartidos, pero todavía no se constituye como un espacio de generación de políticas comunes. En cambio, sí aparecen con fuerza los acuerdos informales entre funcionarios de niñez y adolescencia y de juventud que se conocen personalmente o por las distancias acotadas las redes de contacto son sencillas de reconstruir. Estos vínculos funcionan sin que medie ningún convenio firmado. Es la vía informal la que sostiene en los hechos buena parte de la coordinación horizontal de esta política.

La respuesta que ofrece el caso del Gran Río Cuarto es menos ordenada de lo que sugiere el organigrama. Se articula, pero no del modo en que las normas lo previeron. Los mecanismos formales de coordinación existen, pero no son, hasta ahora, el canal por donde efectivamente circula la política de juventud entre Nación, Provincia y Municipio. Lo que sí articula, en los hechos, es una trama de acuerdos informales sostenida por la cercanía. Funcionarios que se conocen, que se llaman, que resuelven en una conversación lo que ninguna norma resolvió por ellos. El Estado multinivel, entonces, no funciona como una

arquitectura que baja ordenadamente desde arriba, sino como una red de vínculos que se teje, sobre todo, donde la distancia territorial es más corta.

Enfoque constructivista: ¿qué historia cuenta cada nivel sobre quién es/quienes son el/los joven/es destinatario/s de la política pública?

Esta pregunta puede ser respondida desde el enfoque narrativo en políticas públicas, dado que permite analizar las políticas ya no sólo desde la fragmentación de competencias entre Nación, Provincia y Municipios, sino incluyendo las narrativas en competencia sobre quién es "el joven" sujeto de ella. Toda narrativa de política pública supone al menos un escenario, personajes y una moraleja que orienta la solución que se propone (Jones y McBeth, 2010). En un mundo en el que las políticas públicas se comunican en tiempo real a través de redes sociales y canales de noticias las 24 horas, estas narrativas alcanzan una difusión casi instantánea que permea las construcciones colectivas y deriva en un mayor o menor apoyo social a determinada intervención estatal en materia de juventud (Estévez y Páez Arenas, 2020).

En América Latina, es habitual que los ciclos de gobierno inauguren un giro narrativo y con él un sentido de lo estatal. En las políticas de juventud la gestión suele pivotar entre una narrativa de derechos -el joven como sujeto de derechos, la vulneración como problema, el Estado como garante- y una narrativa del riesgo o del disciplinamiento -en la que el joven aparece como amenaza o como capital a formar, la familia o el individuo se vuelven responsables primeros, y el Estado se corre del lugar de garante hacia el de facilitador-. El caso argentino permite dar trazabilidad empírica a esta hipótesis.

Sólo para dar un ejemplo, a nivel nacional, la discontinuación de programas de protección de derechos tras el cambio de gestión de 2023 convivió con la ampliación de una política distinta, como el Servicio Militar Voluntario, que pasó a aceptar jóvenes hasta los 28 años bajo la consigna de "sacarlos de la calle". Es un giro que multiplica villanos -el delito, el joven "que no estudia ni trabaja"- por sobre héroes que ofrezcan soluciones reparadoras. Entonces, ¿cuál sería la moraleja en el marco del enfoque narrativo? Frente a la vulneración de derechos, la solución es la intervención estatal activa que restituye, protege y amplía oportunidades, atacando las causas estructurales antes que las conductas individuales; mientras que con el giro narrativo a partir de 2023 la moraleja se presenta al revés. Se traslada el problema desde las causas sociales hacia la responsabilidad individual del joven y su familia, y al ser individual no se diseñan políticas preventivas, sino que su solución es el control antes que el acompañamiento.

Esta individualización de la responsabilidad no se agota en el plano disciplinario, sino que también se extiende al plano económico. Si la solución al problema del joven pasa a ser la corrección de conductas y la autogestión del riesgo, entonces empujarlo a asumir crédito o inversión propia -como propone el programa Inversores +13, que habilita el acceso al mercado de capitales desde los 13 años- es una consecuencia coherente de esa misma historia. En lugar de una red de contención estatal, se ofrece una herramienta para que el joven gestione su propio riesgo. Es una forma de individualización del endeudamiento, en el sentido que le da Lazzarato (2013) a la deuda como técnica de gobierno del sujeto.

Sin embargo, esto no ocurre de manera lineal en todas las áreas de gobierno de la juventud. Mientras que a nivel nacional una ley reciente bajó la edad a partir de la cual un adolescente puede ser juzgado penalmente, un año antes la Provincia de Córdoba había sancionado, con amplio consenso, una ley propia orientada a proteger derechos y priorizar la reintegración social por sobre el castigo. Cuando la ley nacional entró en vigencia,

Córdoba adecuó su norma sin resignar esas garantías. El giro punitivo, entonces, no avanza parejo entre niveles de gobierno y encuentra resistencias narrativas concretas en jurisdicciones que sostienen un relato distinto. Aún así, este relato distinto en este punto que sostiene el nivel provincial también se tensiona en otras políticas donde los jóvenes siguen siendo el chivo expiatorio de los problemas sociales.

A nivel local, en el Gran Río Cuarto, la tensión narrativa se expone de la siguiente manera. El Programa Más16 -implementado en Río Cuarto y luego adoptado por Santa Catalina- construye al joven como sujeto capaz de acceder legítimamente a los espacios de sociabilidad nocturna, mediante una autorización digital tramitada por sus padres o tutores. La moraleja de esta narrativa es que el problema de la juventud y el ocio nocturno se resuelve ampliando derechos de manera regulada, no restringiendo el acceso. Sin embargo, ese mismo joven que circula de noche por la ciudad es, al mismo tiempo, el destinatario de un entramado de vigilancia que crece en paralelo. Las Centrales Operativas de Monitoreo de los municipios que integran el Gran Río Cuarto superan las 600 cámaras para un poco más de 200.000 habitantes¹⁴. El resultado es una narrativa híbrida. Ni la restitución plena de derechos ni el disciplinamiento explícito logran imponerse como moraleja única, sino que ambas conviven en la misma política, sobre el mismo joven, en el mismo territorio.

Consideraciones finales: ¿Política en singular o en plural?

Institucionalismo y enfoque narrativo miran objetos distintos -uno la estructura, el otro el sentido- pero terminan encontrándose en un mismo punto ciego. Ninguno de los dos logra ver, en el nivel formal, lo que efectivamente ocurre. Provisoriamente, podemos sostener que no existe una política de juventud sino políticas en plural, porque cada nivel de gobierno -y a veces cada área dentro del mismo nivel- sostiene un relato distinto sobre el problema y su solución, y esos relatos no siempre son compatibles entre sí. La perspectiva multinivel, entonces, no sólo pretende articular instituciones, sino que también es una arena de disputas narrativas entre relatos que compiten por instalarse como el sentido común de la política pública.

Lo que llena el vacío que dejan las instituciones formales son los vínculos entre las personas. Más específicamente, son las relaciones entre los jóvenes, sus familias y los trabajadores estatales; son los encuentros pautados o informales en las esquinas de los barrios, en los centros comunitarios, en las salas de salud o escuelas (Isacovich, 2018). Estos entramados vinculares articulan, territorializan y dan cuerpo -de múltiples maneras y con diversos capitales- aquello que la letra de la ley no detalla.

Esto tiene una implicancia incómoda porque si lo que sostiene la perspectiva multinivel no está en ninguna ley ni en ningún organigrama, sino en la memoria de quién conoce a quién y en el equilibrio tácito entre narrativas que compiten, entonces esa gobernanza es, al mismo tiempo, resiliente, porque no depende de que una norma sobreviva a un cambio de gestión; y precaria, porque tampoco queda ningún registro de ella cuando las personas y los consensos que la sostienen se disuelven. Queda planteado un interrogante que excede el caso analizado: ¿hace falta más coordinación formal en las políticas de juventud, o es posible diseñar políticas que alojen la flexibilidad que hoy la hace funcionar?

¹⁴ Datos extraídos de las entrevistas a funcionarios de seguridad de los Municipios del Gran Río Cuarto, durante el primer semestre de 2026.

Bibliografía

- Bourdieu, Pierre. (2015). *Sobre el Estado: Cursos en el Collège de France (1989-1992)* (P. Champagne, R. Lenoir, F. Poupeau, & M. C. Rivière, Eds.). Anagrama.
- Estévez, Alejandro M., & Páez Arenas, Alejandra. (2020). *El enfoque narrativo de políticas públicas*. Cuadernos del INAP (CUINAP), 1(37). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/215>
- Isacovich, Paula. (2018). Entre la empleabilidad y las economías callejeras: Una mirada etnográfica desde una política de juventud. *Ensamble*, 4(8), 95–113.
- Jones, Michael D., & McBeth, Mark K. (2010). A narrative policy framework: Clear enough to be wrong? *Policy Studies Journal*, 38(2), 329–353. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00364.x>
- Lazzarato, Maurizio. (2013). *La fábrica del hombre endeudado: Ensayo sobre la condición neoliberal* (Horacio Pons, Trad.). Amorrortu. (Obra original publicada en 2011)
- Levitsky, Steven, & Murillo, María Victoria. (2009). Variation in institutional strength. *Annual Review of Political Science*, 12, 115–133. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.091106.121756>
- March, James G., & Olsen, Johan P. (1984). The new institutionalism: Organizational factors in political life. *American Political Science Review*, 78(3), 734–749.
- March, James G., & Olsen, Johan P. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones: La base organizativa de la política* (Rodolfo Vergara, trad. y estudio introductorio). Fondo de Cultura Económica / Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. (Obra original publicada en 1989 como *Rediscovering Institutions*)
- O'Donnell, Guillermo A. (1996). Otra institucionalización. *Política y Gobierno*, 3(2), 219–244.
- Ostrom, Elinor. (2007). Institutional rational choice: An assessment of the institutional analysis and development framework. En Paul A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (2.ª ed., pp. 21–64). Westview Press.

MÁS ALLÁ DEL DESTINO: EL SUJETO JOVEN ENIGMÁTICO COMO DESAFÍO PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUDES

Mateo Acerenza¹⁵ y Natalia Bettoni¹⁶

Introducción: un lugar situado para pensar las políticas de juventudes

La motivación para la elaboración de este artículo surge de una doble inscripción: por un lado, de nuestra experiencia laboral de más de una década en el Instituto Nacional de la Juventud (INJU) y por otro, de un recorrido formativo y profesional vinculado a la Educación Social y a la participación en diversos dispositivos, programas e intervenciones asociados a las políticas públicas. Esta doble pertenencia entre la práctica institucional, la reflexión sobre las políticas y la experiencia socioeducativa constituye el punto de partida desde el cual nos proponemos interrogar las formas en que el Estado piensa, nombra y construye a las juventudes, así como las formas en que, al hacerlo, delimita aquello que puede reconocer de los propios sujetos al momento de dirigir una política.

Explicitar desde dónde nos situamos no constituye, en este sentido, un aspecto meramente metodológico ni una referencia autobiográfica, sino una decisión epistemológica y política. Toda reflexión sobre las juventudes se produce desde determinadas posiciones, experiencias, saberes y marcos institucionales que inciden en las preguntas que formulamos, en las categorías que utilizamos y en aquello que logramos o no problematizar. Reconocer este lugar de enunciación implica asumir que no observamos las políticas públicas desde una posición externa o neutral, sino desde una experiencia situada que forma parte de los propios procesos que buscamos analizar. Esta posición situada también nos permite interrogar las categorías con las que las propias instituciones producen conocimiento sobre las juventudes y advertir que toda forma de nombrar supone, al mismo tiempo, una forma de mirar y dejar algo fuera de esa mirada.

Es precisamente desde esta posición que proponemos poner en tensión las categorías, supuestos y representaciones que sostienen las construcciones acerca de las juventudes. Más que ofrecer respuestas cerradas, nos interesa abrir preguntas acerca de quiénes son los sujetos que las políticas imaginan, qué características se les atribuyen, qué expectativas se depositan sobre ellos y qué dimensiones de sus experiencias quedan fuera de aquello que las políticas consiguen reconocer. ¿Qué sucede cuando aquello que una política logra nombrar o reconocer se confunde con aquello que esa persona joven es? ¿Qué pasa cuando una categoría construida para orientar una intervención termina anticipando las posibilidades de quienes están incluidos en ella?

Habitar estos espacios nos coloca frente a un desafío que consideramos central: ¿cómo pensar las políticas de juventudes sin reducir la pluralidad de experiencias juveniles a categorías, trayectorias o destinos previamente definidos? La pregunta adquiere especial relevancia cuando reconocemos que no existe una única manera de transitar las experiencias juveniles, sino múltiples formas de ser joven, atravesadas por desigualdades sociales, territoriales,

culturales, económicas y de género, así como por diferentes formas de participación, construcción de proyectos y relación con las instituciones. En este sentido, resulta relevante distinguir entre las categorías de jóvenes, juventudes, cohortes de nacimiento y

¹⁵ Uruguayo, Educador Social, Magister en Desarrollo Humano

¹⁶ Uruguayana, Educadora Social.

generaciones, evitando tratarlas como equivalentes y reconociendo que cada una remite a dimensiones analíticas diferentes (Filardo, 2024).

Reconocer esta diversidad implica asumir una tensión: las políticas necesitan entender, conocer y diferenciar las formas en que viven las juventudes para intervenir sobre las desigualdades, pero ese conocimiento no debería anticiparse a aquello que cada joven podría o debería llegar a ser.

Esta pregunta supone también interrogar las formas en que las generaciones adultas construyen representaciones acerca de las juventudes. En este sentido, Skliar (2008) sugiere pensar aquellas operaciones mediante las cuales una generación intenta definir a otra, atribuyéndole determinados rasgos, comportamientos, intereses o dificultades. Por tanto, la pregunta no es solo qué decimos cuando hablamos de juventudes, sino también qué efectos producen esas formas de nombrarlas cuando se convierten en criterios para el diseño de una intervención sobre sus vidas.

Desde esta preocupación proponemos poner en diálogo la perspectiva de juventudes con las nociones de antidesestino y sujeto enigmático, para problematizar una tensión que atraviesa el campo de las políticas públicas: la necesidad de conocer, categorizar y delimitar las condiciones de partida de las poblaciones con las que se trabaja y al mismo tiempo, reconocer que ese conocimiento nunca permite anticipar completamente aquello que un sujeto podrá llegar a ser. No se trata de renunciar a diagnosticar o planificar, sino de interrogar los límites de ese conocimiento: cómo intervenir sobre las condiciones que condicionan las trayectorias juveniles sin convertirlas en pronósticos y a su vez, cómo diseñar políticas públicas reconociendo a sus destinatarios sin inhabilitar aquello que aún no sabemos de ellos.

Conocer el punto de partida sin anticipar el destino

Las políticas públicas necesitan producir información sobre las condiciones en las que viven las personas jóvenes. Conocer las desigualdades económicas, las condiciones territoriales, las trayectorias educativas, las situaciones familiares, las posibilidades de acceso al trabajo, la vivienda, la salud, la cultura o la participación resulta imprescindible para identificar vulneraciones de derechos y orientar respuestas estatales. Sin este conocimiento difícilmente sea posible reconocer desigualdades, establecer prioridades y construir respuestas. El problema no radica en la necesidad de conocer, sino en qué hacemos con aquello que conocemos.

Por tanto, consideramos necesario introducir una distinción fundamental: conocer las condiciones de partida no implica conocer el destino.

Esta distinción resulta particularmente relevante cuando las condiciones sociales son convertidas, explícita o implícitamente en pronósticos sobre las trayectorias futuras. El riesgo aparece cuando determinadas características de origen dejan de funcionar como información para orientar una política y pasan a constituirse como anticipaciones sobre aquello que se espera que suceda con un sujeto. En este riesgo, una condición deja de ser tal para pasar a ser una explicación anticipada del futuro. La desigualdad que debería ser reconocida como un

problema a transformar se convierte en una característica que define lo que se espera para esa persona joven.

Así, determinadas categorías pueden adquirir nuevos sentidos: la pobreza puede transformarse en riesgo; determinado territorio en una limitación; una trayectoria educativa interrumpida en desvinculación; una situación familiar en vulnerabilidad; una determinada

condición social en una expectativa acerca del futuro. Estas categorías no son necesariamente problemáticas en sí mismas e incluso pueden constituir herramientas para reconocer y visibilizar las desigualdades. El problema por tanto no reside en reconocerlas, sino en que dejen de funcionar como una forma de leer una situación y pasen a operar como una definición del sujeto.

Una política de juventudes con perspectiva de derechos necesita conocer estas condiciones y actuar sobre ellas. El desafío consiste en evitar que ese conocimiento se transforme en una operación de predicción que convierta el origen en destino. De allí surge una primera pregunta que orienta este trabajo: ¿cómo puede una política pública reconocer las condiciones que condicionan las trayectorias juveniles sin convertirlas en determinaciones sobre sus futuros? Es en este punto donde la noción de antidesestino adquiere particular relevancia. El desafío consiste en evitar que el peso de las condiciones sociales sobre las trayectorias se transforme en una sentencia para el sujeto, sin dejar de reconocerlas (Núñez, 1999; Silva Balerio & Amarillo, 2017).

Antidesestino: romper la ecuación origen = destino

Núñez (1999) introduce el concepto de antidesestino, un neologismo desarrollado en el campo de la Pedagogía Social. Con esta categoría cuestiona la idea de que el origen social, la pobreza, los diagnósticos o las trayectorias de vulnerabilidad determinen inexorablemente el futuro de las personas. El antidesestino expresa una apuesta política y pedagógica por la posibilidad de que la educación interrumpa la reproducción de la exclusión y habilite nuevas trayectorias vitales (Núñez, 1999). En esta línea, Silva Balerio y Amarillo (2017) recuperan la categoría para pensar específicamente la educación social como una práctica capaz de abrir posibilidades frente a aquello que aparece como previamente determinado.

Proponemos realizar un desplazamiento respecto de una concepción de las políticas públicas que se reduzca exclusivamente a la compensación de las desigualdades. Esto supone una diferencia sustantiva: el antidesestino no consiste en sustituir un destino negativo por uno positivo. No se trata de pasar de “este joven está destinado al fracaso” a “este joven debe alcanzar determinado modelo de éxito”. Se trata de cuestionar la propia lógica de predestinación y de trayectorias esperadas. Por ello, proponemos comprender el antidesestino como la posibilidad de que una política pública contribuya a desnaturalizar aquello que aparece como inevitable, ampliando los márgenes de decisión, elección y construcción de proyectos de vida.

Pero esta formulación abre una nueva interrogante: ¿quién es ese sujeto cuyo destino pretendemos no anticipar? Es aquí donde cobra relevancia la noción de sujeto enigmático.

El sujeto enigmático: aquello que la política no puede saber completamente

Las políticas públicas necesitan construir categorías para intervenir: definen poblaciones objetivo, identifican problemas, establecen prioridades, elaboran programas y diseñan indicadores. Estas operaciones resultan necesarias para organizar la acción estatal. Sin embargo, existe una tensión entre la necesidad institucional de hacer legible a la población y la singularidad de los sujetos que la componen.

Un joven puede ser definido institucionalmente como “vulnerable”, “desvinculado”, “en riesgo”, “estudiante”, “trabajador”, “emprendedor” o “sujeto de protección”. Estas categorías pueden ser necesarias para orientar determinadas intervenciones, pero ninguna

de ellas logra capturar completamente al sujeto. Por ello, las categorías deben entenderse como aproximaciones necesariamente parciales al sujeto y no como definiciones acabadas. El sujeto siempre excede la categoría que lo nombra. Es en este punto que proponemos recuperar la noción de sujeto enigmático. Pensar al sujeto joven como enigmático supone reconocer que existe una dimensión del otro que no puede ser completamente conocida, anticipada ni controlada por quien diseña o implementa una política.

Esto no significa desconocer las condiciones materiales o sociales; implica asumir que podemos conocer mucho acerca de las condiciones en las que vive una persona joven, sin que ese conocimiento nos permita determinar quién será, qué decisiones tomará, qué proyectos construirá o qué recorrido realizará. Implica reconocer y dar peso a las diferentes trayectorias sin convertirlas en una determinación. Del mismo modo en que las condiciones de partida no permiten anticipar el destino, las categorías por las cuales conocemos al sujeto tampoco deberían anticipar una trayectoria.

En este punto adquiere especial relevancia el concepto de opacidad, recuperado por Frigerio (2016) a partir de los desarrollos de Édouard Glissant. Reconocer el derecho a la opacidad implica aceptar que ningún sujeto puede ser completamente conocido, explicado o reducido a una categoría diagnóstica. Existe siempre una dimensión irreducible de la subjetividad que escapa a cualquier clasificación. La opacidad pone un límite necesario frente a la pretensión de querer saber todo del otro (Frigerio, 2016).

El diagnóstico puede orientar una intervención, pero nunca agota la singularidad de una persona ni define su identidad. Esta afirmación introduce una cierta humildad epistemológica en las políticas públicas. El Estado puede producir información, diagnósticos y proyecciones; puede identificar desigualdades y diseñar estrategias de intervención, pero no puede saber completamente quién será el sujeto que tiene delante ni qué hará con aquello que la política pone a su disposición. Reconocer esta dimensión enigmática no implica renunciar a la planificación. Implica reconocer sus límites y dejar un espacio para aquello que no puede ser anticipado.

Si el sujeto no puede ser completamente anticipado, tampoco debería serlo su trayectoria. Por tanto, el desafío se encuentra en reconocer el carácter enigmático del sujeto y revisar las ideas de recorrido, éxito, autonomía y proyecto de vida que muchas veces aparecen en el diseño de las políticas de juventudes.

De la trayectoria esperada a la trayectoria posible

Esta cuestión adquiere especial relevancia cuando las políticas de juventudes se organizan alrededor de determinadas concepciones de trayectoria juvenil y de hitos socialmente legitimados: finalizar los estudios, ingresar al mercado laboral, alcanzar autonomía económica, emanciparse del hogar de origen, participar políticamente o conformar una familia.

Estos procesos pueden constituir dimensiones relevantes para las políticas públicas. El problema aparece cuando dejan de ser posibilidades y se convierten en trayectorias esperadas, transformándose en criterios implícitos para definir qué significa una juventud “exitosa”, “integrada” o “autónoma”. En estos casos, una política que busca ampliar las posibilidades de las personas jóvenes puede, paradójicamente, terminar estableciendo una idea o camino de trayectoria deseable o esperable.

Desde esta perspectiva, resulta necesario desplazar la mirada desde la trayectoria esperada hacia la trayectoria posible.

La primera supone cierta anticipación acerca de los recorridos deseables. La segunda reconoce la existencia de múltiples caminos, retrocesos, pausas, cambios, bifurcaciones y proyectos que no necesariamente coinciden con aquello que las instituciones habían previsto. Con esto, no se desconoce la importancia de determinados hitos ni se niega la responsabilidad de las políticas públicas en la generación de condiciones para alcanzarlos, se trata de evitar que estos, se conviertan en parámetros desde los cuales valorar las trayectorias juveniles.

Las personas jóvenes no transitan un único camino hacia la adultez. Sus recorridos pueden ser discontinuos, reversibles, heterogéneos y contingentes. Pueden comenzar y abandonar proyectos, retomarlos posteriormente, cambiar de dirección, construir otros o incluso no saber todavía hacia dónde quieren dirigirse. Desde esta perspectiva, el “no saber” no debería ser interpretado necesariamente como déficit o problema a corregir. Puede constituir también una dimensión legítima de las experiencias juveniles.

El derecho a construir un proyecto de vida debería incluir el derecho a no tenerlo completamente definido, a cambiar de rumbo, a experimentar y a equivocarse. En este sentido, podríamos acercarnos más a la noción de una “vida con proyectos” que a la de “proyecto de vida”. Aceptar que una trayectoria pueda permanecer abierta, con múltiples propuestas y proyectos o incluso sin ellos, implica reconocer la posibilidad de construir algo diferente de aquello que se había anticipado. Desde esta perspectiva, la incertidumbre no debería ser necesariamente entendida como una carencia del sujeto.

¿Qué sujeto produce el Estado cuando diseña políticas para las juventudes?

Es necesario reconocer que toda operación de clasificación implica una determinada producción de sentido sobre los sujetos. Las políticas no solamente responden a juventudes previamente existentes; también producen determinadas maneras de nombrarlas y comprenderlas.

Por ello, el pasaje de “jóvenes destinatarios” a “jóvenes sujetos de la política” resulta fundamental. Pero proponemos avanzar un paso más: pensar a los jóvenes no solamente como sujetos de derechos, sino también como sujetos enigmáticos, cuya singularidad y capacidad de construir futuros no puede quedar completamente contenida en los diseños institucionales.

Esto implica reconocer que la relación entre una política y sus destinatarios no es completamente previsible. Los sujetos pueden apropiarse de una propuesta de maneras diferentes, resignificarla, transformarla, rechazarla o utilizarla para construir recorridos que la propia política no había imaginado previamente. Supone fortalecer dimensiones como la escucha, la participación, la autonomía, la flexibilidad y la posibilidad de experimentar.

Asimismo, requiere que las políticas puedan admitir la existencia de resultados no previstos y trayectorias que no coincidan con aquellas inicialmente imaginadas.

Una política pública no debería preguntarse únicamente qué queremos que los jóvenes logren, sino también qué posibilidades estamos generando para que puedan construir aquello que todavía no sabemos que pueden llegar a ser.

¿Cómo evaluar una política antidesestino?

Esta perspectiva también interpela las formas tradicionales de evaluación de las políticas públicas. Las políticas necesitan construir indicadores que permitan conocer sus resultados: cuántos jóvenes finalizaron sus estudios, cuántos accedieron a un empleo, cuántos

participaron, cuántos ingresaron a determinada prestación o cuántos alcanzaron determinados objetivos. Estos indicadores son relevantes y necesarios.

Sin embargo, desde la perspectiva que aquí proponemos pueden no resultar suficientes. Si reconocemos que los sujetos pueden construir trayectorias que excedan aquello que las políticas habían previsto, también debemos incorporar en la evaluación aquello que no estaba contemplado inicialmente en el diseño, aceptando que lo que la política no prevé pueda también constituir un resultado relevante.

Si el sujeto excede la categoría y si las trayectorias pueden exceder lo previsto, también los resultados de una política pueden desbordar aquello que sus indicadores fueron diseñados para observar.

Es así que una evaluación también debería poder mirar aquello que no estaba previsto. Si una política tiene como horizonte el antidesestino, también debería ser posible preguntarse:

- ¿Cuántos destinos previamente asignados logró desnaturalizar?
- ¿Cuántas posibilidades nuevas abrió?
- ¿Cuánto margen de decisión dejó a los sujetos?
- ¿Cuánto pudo la política dejarse interpelar por aquello que no había previsto?
- ¿Qué trayectorias no esperadas pudieron emerger a partir de su intervención?

Estas preguntas no pretenden reemplazar los indicadores tradicionales, sino ampliar la mirada sobre aquello que consideramos resultado de una política pública. Una política puede alcanzar sus metas programáticas y sin embargo, producir escaso margen de autonomía. Del mismo modo, una intervención puede no generar exactamente el resultado inicialmente previsto y haber abierto una posibilidad significativa para un sujeto.

Con esto introducimos la idea de que el sujeto también interpela, transforma y produce conocimiento para la política. El desafío consiste en incorporar a la evaluación una dimensión que permita observar no solamente resultados, sino también aperturas.

Hacia políticas públicas capaces de sostener la incertidumbre

Pensar las políticas de juventudes desde el antidesestino y el sujeto enigmático implica, finalmente, asumir una tensión que no necesariamente debe resolverse: planificar sin predeterminedar; conocer sin clausurar; intervenir sin controlar completamente los resultados. Resulta interesante incorporar una dimensión de incertidumbre y apertura en el diseño de las políticas. No porque el Estado deba renunciar a sus responsabilidades, sino porque reconocer la incertidumbre del sujeto constituye precisamente una forma de respetar su autonomía y su capacidad de agencia. Una política abierta a la incertidumbre es una política capaz de reconocer que entre aquello que se propone y aquello que finalmente sucede existe un espacio que pertenece también a los sujetos y que no necesariamente carece de objetivos.

Una política antidesestino no sería aquella que sabe hacia dónde debe llegar cada joven, sino aquella que contribuye a que su punto de partida no determine de antemano hasta dónde puede llegar.

En este sentido, reconocer a las juventudes como sujetos enigmáticos puede constituir una condición ética y política para su construcción. Porque si sabemos quiénes son los jóvenes únicamente a partir de sus condiciones presentes, corremos el riesgo de convertir esas condiciones en pronósticos. Si, en cambio, somos capaces de reconocer que el sujeto excede aquello que sabemos de él, la política pública puede asumir una tarea diferente: no

producir destinos, sino ampliar posibilidades, dejando de lado pretensiones de definir de antemano qué futuro debería construir.

Bibliografía

- Filardo, Verónica. (2024). Jóvenes, juventudes, cohortes de nacimiento, generaciones: La necesidad de precisar conceptos. *Revista de Ciencias Sociales*, 37(54). <https://rcs.cienciassociales.edu.uy/index.php/rcs/article/view/254>
- Frigerio, Graciela. (2016). Tener o no tener lugar. *El Abrojo* / Editorial Azafrán.
- Núñez, Violeta. (1999). *Pedagogía social: Cartas para navegar en el nuevo milenio*. Santillana.
- Silva Balerio, Diego., & Amarillo, Mauro. (2017). La educación social como antidesestino: Una visita por la clásica categoría pedagógica de Violeta Núñez. *Revista de Educación Social y Pedagogía Social del Uruguay (RESPU)*, 1, 20–29.
- Skliar, Carlos. (2008). Estos jóvenes de ahora: Sobre la crisis de la conversación, la experiencia y la pedagogía. *Ensayo y Error: Revista de Educación y Ciencias Sociales*, 17(34), 13–37.

EL ESTADO, UNA CLAVE PARA PONER A LAS JUVENTUDES EN EL CENTRO DEL DESARROLLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Jean Oyuela y Leonardo Torres¹⁷

La visión política de la gobernanza juvenil

Durante el periodo gubernamental 2022 – 2026 en Honduras, la visión estratégica de país se orientó hacia la construcción de un marco de políticas públicas centrado en el reconocimiento y las garantías de las y los hondureños como sujetos de derechos. Desde esta perspectiva, las acciones se articularon entorno a construir un conjunto de políticas destinadas a atender de manera integral las distintas dimensiones de la realidad nacional, particularmente en los ámbitos social, económico, cultural, humanístico y político.

En el transcurso de las últimas dos décadas, la sociedad hondureña experimentó la implementación de políticas y procesos orientados a fortalecer transformaciones de carácter sistémicos que contribuyeron a profundizar condiciones desiguales en el desarrollo individual y colectivo de la sociedad. En este contexto, se configuró un escenario caracterizado por un prolongado estancamiento social, económico y político, cuyos efectos impactaron de manera diferenciada a la población, afectando con mayor intensidad a aquellos sectores históricamente desfavorecidos y excluidos, entre ellos las mujeres, la población campesina, la clase trabajadora, la población indígena-afrodescendiente, las personas adultas mayores y de manera particular, las juventudes consideradas como uno de los segmentos poblacionales más grandes de la sociedad hondureña.

En consecuencia, la institucionalidad pública responsable de las políticas de juventud asumió el desafío de formular una política pública desde y para (Freire, 1970) las juventudes. Esta perspectiva partió del reconocimiento de las juventudes como sujetos de derecho y como actores fundamentales en la definición de políticas que inciden sobre sus condiciones de vida y su desarrollo. En ese sentido se visionaba una política integral que a largo plazo permitiera que el Estado se construyese a partir del pensamiento, las necesidades y los anhelos de las propias juventudes, reconociendo su diversidad y su capacidad para participar en la transformación de la sociedad hondureña.

El antecedente inmediato de la política pública de juventud en Honduras corresponde a la primera política en materia de juventud, denominada Política Nacional de Juventud mediante Decreto Ejecutivo PCM – 051- 2010. Esta se caracterizó por la existencia de un marco referencial limitado, cuya formulación y aplicación estuvieron condicionadas por las relaciones de poder y voluntad política predominantes en el contexto nacional. En este periodo, la participación de determinados sectores de la sociedad civil y del sector privado, permitieron el desarrollo de un escenario marcado por una fuerte concentración de las capacidades de decisión y por la prevalencia de determinados discursos y perspectivas sobre la cuestión juvenil.

Los grupos que controlaban la economía del país quedaban legalmente constituidos para elegir autoridades y tomar decisiones que podrían afectar de forma positiva o negativa a las juventudes, siendo este conglomerado de sociedad civil, sectores privados y otros actores quienes utilizarían esta política como un instrumento de expresión de sus intereses.

A partir de este contexto, el Estado se constituyó en un espacio de reproducción y consolidación de marcos normativos y políticas públicas orientadas, en buena medida, bajo

¹⁷ Hondureños, Integrantes del GT Infancias y Juventudes de CLACSO.

los principios de la racionalidad neoliberal. Esta orientación fue parte de la configuración de las condiciones sociales y materiales de la población. Todo esto profundizó las condiciones estructurales de desigualdad y la exclusión social que permitió las expresiones de violencia sistémica y simbólica.

Frente a esta realidad la institucionalidad asumió el desafío de impulsar un proceso integral y multisectorial orientado a la reivindicación de garantías de los derechos de las personas jóvenes. Este proceso busco generar las condiciones para que las propias juventudes participaran en la identificación de sus principales problemáticas, necesidades y aspiraciones, con el propósito de que estas fueran incorporadas en la formulación de una nueva política pública de juventudes. La construcción de este instrumento se planteó en articulación con el proyecto de refundación del Estado.

En este marco, la formulación de nuevas políticas públicas impulsadas a partir del 2022, y particularmente una nueva política pública de juventudes, se dio un cambio en el enfoque desde el cual el Estado abordaba la cuestión juvenil. La nueva política se planteó como un marco estratégico orientado a disputar las condiciones que habían limitado el desarrollo integral de las juventudes y a revertir los efectos acumulados de las políticas precedentes sobre sus trayectorias sociales, educativas, culturales y económicas.

¿Por qué una transformación social?

En Honduras, las juventudes son históricamente uno de los sectores sociales que reciben de manera directa los efectos de las políticas económicas, sociales e institucionales implementadas bajo enfoques neoliberales. Las condiciones estructurales relacionadas con la educación, la salud, la seguridad, la violencia, el empleo, la cultura, la vulnerabilidad socioeconómica son parte de las trayectorias de vida de las juventudes y condicionan sus posibilidades de desarrollo individual y colectivo.

En este contexto, resultaba necesario reconocer que las demandas de las juventudes no podían reducirse exclusivamente a la atención de problemáticas sectoriales. Por tanto, la transformación de las condiciones que afectan a las juventudes requería superar los paradigmas tradicionales de formulación de políticas públicas y avanzar hacia un enfoque capaz de reconocer la complejidad y diversidad de sus realidades.

Esta deuda histórica no podía ser atendida mediante la reproducción de los mismos enfoques institucionales que habían limitado la capacidad del Estado para responder a las transformaciones sociales experimentadas por las juventudes. En consecuencia, la formulación de la nueva política pública se planteó como una oportunidad para abordar las contradicciones y desigualdades acumuladas, incorporando como elemento fundamental el conocimiento de las condiciones en las que se desenvuelven las juventudes hondureñas.

Desde esta perspectiva, la construcción de una nueva política pública de juventudes debía sustentarse en un marco jurídico y político que reconociera los derechos de esta población y estableciera las responsabilidades del Estado para su garantía. Este marco incorpora referentes internacionales, entre ellos la *Declaración sobre el Fomento entre la Juventud de los Ideales de Paz, Respeto Mutuo y Entendimiento entre los Pueblos* (ONU), lo instrumentos regionales relacionados con infancias y juventudes, *La Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, firmada en 2005*, y el pacto *Iberoamericano de Juventud (OIJ)*. A nivel nacional, se tuvo que tomar en cuenta la desfasada *Ley Marco para el Desarrollo Integral de la Juventud*, cuyo artículo primero establece como finalidad la creación de un marco jurídico, político e institucional orientado a promover el pleno

desarrollo de las personas jóvenes y la definición de políticas de Estado en materia de juventud.

Bajo este enfoque, la nueva política debía trascender una intervención institucional fragmentada y promover la articulación de los esfuerzos del sector público mediante una perspectiva interinstitucional y multisectorial. Esto implicaba fortalecer la rectoría del estado sobre la cuestión juvenil, y al mismo tiempo, reconocer que las juventudes no son un grupo homogéneo, por el contrario, sus experiencias están determinadas por condiciones diferenciadas de edad, género, territorio, pertinencia sociocultural, condiciones económicas, formas de organización y otros factores que configuran múltiples realidades juveniles. En consecuencia, la política debía incorporar como principios de análisis y acción la heterogeneidad, la territorialidad y los distintos contextos situacionales en los que se desarrollan las juventudes.

Este planteamiento condujo a la construcción de una ruta de trabajo planificada cuyo eje central fue el desarrollo de un proceso nacional de diagnóstico y participación denominado la Consulta Joven. Su propósito fue generar evidencia y conocimiento situado sobre la realidades, problemáticas, necesidades, demandas y aspiraciones de las juventudes hondureñas, partiendo de sus propias voces y experiencias.

La Consulta Joven permitió recoger las perspectivas de las juventudes desde sus dimensiones individuales y colectivas, considerando los contextos territoriales, sociales y organizativos en los que se desarrollan sus trayectorias de vida. Paralelamente el proceso incorporó consultas especializadas con instituciones del Estado que, de manera directa o indirecta, desarrollan acciones relacionadas con las juventudes, así como con organizaciones sociales y organizaciones de sociedad civil vinculadas con la cuestión juvenil. Dando una perspectiva amplia intersectorial que permitió contrastar las percepciones y demandas de las juventudes con las capacidades, responsabilidades y respuestas existentes dentro de la institucionalidad pública y de los distintos actores sociales.

Como resultado, este proceso permitió caracterizar las diversas realidades de las poblaciones juveniles y comprender las formas en que estas se desenvuelven en sus entornos sociales y territoriales. Asimismo, posibilitó identificar como las juventudes interpretan las situaciones que atraviesan cotidianamente; cómo construyen y explican los problemas desde sus diferentes contextos y dimensiones y cómo experimentan fenómenos estructurales como el adultocentrismo, la desigualdad de género y las diferentes manifestaciones de violencia.

Si embargo, la Consulta Joven no se limitó a identificar problemáticas. Uno de sus principales aportes consistió en recuperar la dimensión propositiva de las juventudes. El proceso permitió reconocer cómo las juventudes conciben al Estado y qué respuestas consideran necesarias por parte de este.

De igual manera las juventudes plantearon una concepción del bienestar que trasciende de la atención de las necesidades materiales y que incorpora dimensiones relacionadas con el deporte, la recreación, el acceso y recuperación de los espacios públicos, la diversidad cultural, las artes y otras expresiones vinculadas con el desarrollo integral de las personas. En ese sentido la Consulta Joven permitió construir una lectura amplia de las condiciones estructurales y de las diferentes formas de violencia sistémica que atraviesan las experiencias juveniles, pero también permitió identificar las capacidades, propuestas y expectativas desde las cuales las propias juventudes proyectan alternativas para transformar esas condiciones.

La Consulta Joven fue un componente fundamental para sustentar la formulación de una nueva política pública de juventudes, al desplazar del centro de la discusión la visión construida exclusivamente por las instituciones, hacia una perspectiva que reconoce a las juventudes como sujetos de derechos, actores sociales y protagónicos en la definición de la respuesta del Estado frente a sus propias realidades.

La capacidad de las políticas públicas para establecer sinergias con las juventudes y desarrollar sus trayectorias de vida.

La nueva política pública de las juventudes se construyó a partir de un cambio sustantivo en la manera de comprender la relación entre el Estado y las juventudes. Este cambio puede sintetizarse en tres paradigmas fundamentales: las juventudes como sujetos de derechos y actores de políticas públicas; la articulación multisectorial e integral de la acción estatal; y la toma de decisiones sustentada en evidencia y conocimiento situado. Estos paradigmas, a su vez, se articulan alrededor de una perspectiva de trayectorias de vida, entendiendo que las condiciones en las que se desenvuelven las juventudes tienen efectos acumulativos sobre sus posibilidades de desarrollo individual y colectivo.

Las juventudes como sujetos de derecho y actores estratégicos

La nueva política pública establece como principio fundamental el reconocimiento de las juventudes como sujetos de derecho y actores centrales en los procesos de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas que les conciernen, dejando el componente de accesorio del proceso de formulación de la política, pasando a estos como sujetos necesarios para su pertinencia y correspondencia respecto a las realidades concretas de las poblaciones juveniles (Beretta, Laredo, Núñez, & Vommaro, 2019).

Esto supone superar los esquemas tradicionales en los que las juventudes eran concebidas principalmente como objeto de intervención estatal o como población destinataria de programas definidos desde estructuras institucionales externas a sus propias experiencias. Bajo esta lógica, las personas jóvenes quedaban reducidas a beneficiarias, receptoras de servicios o instrumentos para determinados fines económicos, sociales o políticos, sin que su propia perspectiva tuviera un peso sustantivo en la definición de las respuestas públicas. Frente a ello, la nueva concepción plantea una relación distinta entre Estado y juventudes, basada en el reconocimiento de su capacidad de agencia, participación y construcción de propuestas. Las juventudes dejan de ser consideradas únicamente desde sus carencias o vulnerabilidades y pasan a ser reconocidas también desde sus capacidades, conocimientos, expresiones y potencialidades para intervenir en la transformación de sus condiciones de vida (Vommaro & Daza, 2019).

La articulación multisectorial de la acción estatal

Este se relaciona con la necesidad de superar la fragmentación institucional mediante una acción pública articulada y multisectorial (Matus, 1996). La complejidad de las problemáticas que atraviesan las juventudes exige superar los abordajes aislados y sectoriales, dado que fenómenos como la exclusión educativa, el desempleo, la violencia, la desigualdad de género, la vulnerabilidad socioeconómica, la migración o las limitaciones en el acceso a la salud se encuentran estrechamente relacionadas y pueden reforzarse entre sí al largo de las trayectorias de vida.

En consecuencia, la política de juventudes plantea la necesidad de que las instituciones públicas actúen de manera coordinada alrededor de objetivos comunes, estableciendo mecanismos de articulación que permitan orientar los recursos, capacidades y acciones institucionales hacia resultados compartidos. Bajos esta percepción, el Estado debe ser comprendido desde un sistema integral de intervención pública y no como un conjunto de instituciones independientes que operan de manera aislada.

Esta perspectiva busca fortalecer criterios de eficiencia y eficacia en la planificación y ejecución de las políticas públicas, pero entendiendo estos principios desde una lógica de coordinación estatal y garantía de derechos. Si las problemáticas que afectan a las juventudes son interdependientes, las respuestas institucionales tampoco pueden desarrollarse de manera fragmentada. La acción pública requiere, por tanto, planificación conjunta, interoperabilidad institucional y mecanismos permanentes de coordinación y seguimiento.

Este planteamiento representa una ruta con los enfoques que favorecen la dispersión de la acción estatal y la reducción de las responsabilidades públicas mediante intervenciones parciales, desarticuladas y de alcance limitado. En contraste, la política de juventudes propone fortalecer la capacidad del Estado para actuar de manera planificada.

La toma de decisiones basada en evidencia y conocimiento situado

Es necesaria la incorporación del conocimiento científico, la evidencia empírica y el análisis de las realidades territoriales como elementos fundamentales para la toma de decisiones públicas. La formulación de este instrumento no puede depender exclusivamente de apariciones institucionales, interpretaciones generales, o decisiones desvinculadas de las condiciones concretas de la población a la que están dirigidas (políticas de escritorio).

La construcción de la nueva política pública partió de la necesidad de producir información que permitiera comprender de manera sistémica las condiciones en las que se desarrollan las juventudes hondureñas. La evidencia debía permitir identificar problemas, establecer relaciones entre sus dimensiones, reconocer diferencias territoriales y sociales y comprender como estas condiciones afectan en las trayectorias de vida de las personas jóvenes.

La evidencia producida durante el ejercicio de este proceso se convirtió en un insumo para orientar las decisiones de la política pública, definir prioridades, establecer líneas de acción, y generar mecanismos de seguimiento y evaluación. El conocimiento deja de ser un elemento secundario dentro de la gestión pública y se convierte en una herramienta para fortalecer la capacidad del Estado de intervenir de manera pertinente sobre las condiciones que afectan a las juventudes.

Reflexión final

El proceso de formulación de la política pública de juventudes reafirma que la acción estatal no es neutral, sino que responde a determinadas orientaciones políticas, sociales e históricas que afectan directamente en las condiciones de vida de la población y particularmente en las juventudes.

La participación juvenil representa un componente central para garantizar la pertinencia de la política pública. El reconocimiento de las juventudes como sujetos de derechos requiere incorporar su participación en el diagnóstico, diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las intervenciones estatales. En consecuencia, una política construida desde y para las juventudes implica modificar los mecanismos tradicionales de relación entre

Estado y población joven incorporando sus experiencias, demandas y propuestas como insumos para la toma de decisiones públicas.

Bibliografía

- Beretta, Diego; Laredo, Fernando.; Núñez, Pedro., & Vommaro, Pablo. (2019). *Políticas de juventudes y participación política: Perspectivas, agendas y ámbitos de militancia*. CLACSO; Universidad Nacional de Rosario.
- Freire, Paulo. (1970). *Pedagogía del oprimido*. Siglo XXI Editores.
- Matus, Carlos. (1996). *El método PES: Planificación estratégica situacional*. CEREB.
- Vommaro, Pablo, & Daza, Giovanny. (2019). Juventudes y participación política en la Argentina de las últimas décadas: La persistencia del territorio y las emergencias generacionales. En Beretta, Diego; Laredo, Fernando.; Núñez., & Vommaro, Pablo. *Políticas de juventudes y participación política: Perspectivas, agendas y ámbitos de militancia* (págs. 125–148). CLACSO; Universidad Nacional de Rosario.

LA VOZ NECESITA INFRAESTRUCTURA. PARTICIPACIÓN JUVENIL Y CAPACIDAD ESTATAL EN TIEMPOS DE DESIGUALDAD E INCERTIDUMBRE: LECCIONES DESDE ECUADOR Y COLOMBIA

Francisco David Puente Izurieta¹⁸

En América Latina y el Caribe se han multiplicado durante las últimas décadas los mecanismos creados para incorporar a niñas, niños, adolescentes y jóvenes a las decisiones públicas. Consejos consultivos, consejos de juventud, asambleas, plataformas, mesas intersectoriales y otros espacios expresan un cambio importante. Las juventudes ya no son concebidas solamente como destinatarias de políticas, sino también como sujetos con capacidad para intervenir en su formulación, seguimiento y evaluación.

Sin embargo, reconocer el derecho a participar y crear una institución para ejercerlo no resuelve por sí mismo el problema democrático. Entre tener voz y lograr incidencia existe una cadena institucional mucho más larga de lo que suele suponerse. Una persona puede ser elegida representante y no participar de manera sostenida; puede participar y no conseguir que su problema sea reconocido; puede formular una propuesta y no lograr que llegue a la autoridad competente; puede obtener una respuesta sin que exista una decisión; y puede existir una decisión sin recursos suficientes para ejecutarla.

Esta distancia es especialmente relevante en tiempos de desigualdades e incertidumbres, porque la desigualdad política no desaparece cuando una persona joven entra en una institución, sino que puede reproducirse dentro de ella y, sobre todo, después de ella. Por eso propongo pensar la participación juvenil como una cuestión de capacidad estatal: no basta con abrir espacios para hablar; el Estado necesita construir una infraestructura que permita que esa voz sea recibida, procesada, respondida y seguida hasta donde sea institucionalmente posible. La pregunta, entonces, no es solamente si las juventudes participan. La pregunta más exigente es: ¿qué ocurre con su voz una vez que entra en el Estado?

De la representación a la participación efectiva

Una investigación comparada en curso entre Ecuador y Colombia permite observar este problema con especial claridad. En Quito, los Consejos Consultivos de Derechos del Distrito Metropolitano constituyen mecanismos participativos integrados por titulares de derechos y organizaciones. El proceso 2025–2027 incluyó convocatorias, asambleas zonales, elección de representantes territoriales y de organizaciones, y su posesión formal. En el caso de niñas, niños y adolescentes, el diseño reconoce directamente a los titulares de derechos y establece condiciones diferenciadas para su participación.

Esta arquitectura institucional es relevante porque muestra una capacidad concreta del Estado: producir representación. El problema comienza cuando se confunde representación

¹⁸ Doctor en Ciencia Política por FLACSO Ecuador. Investigador vinculado al Programa de Investigación Posdoctoral en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud de CLACSO, CINDE y RedINJU, en el énfasis “Desigualdades, políticas públicas y derechos en infancias y juventudes”. Integrante del Grupo de Trabajo en Infancias y juventudes de CLACSO. El presente texto se deriva de una investigación comparada en curso sobre participación, capacidad estatal e implementación de derechos en Ecuador y Colombia.

formal con participación efectiva. El Consejo Consultivo de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes quedó integrado oficialmente por 29 personas. Sin embargo, una de sus coordinadoras adolescentes estimó posteriormente que alrededor de quince participaban de manera activa. La diferencia no permite concluir por sí sola que exista apatía o desinterés, pero sí permite advertir que integrar formalmente un órgano y sostener una participación regular son fenómenos distintos.

El Consejo Consultivo de Jóvenes ofrece una señal similar. Su listado oficial registró 22 integrantes, pero el acta de una reunión destinada a elegir coordinación y secretaría, realizada después de una primera convocatoria fallida, registró seis participantes. La relación es sencilla: $6 \div 22 \times 100 = 27,27 \%$. El dato no explica por qué faltaron las otras personas y sería incorrecto atribuirles una causa sin evidencia. Lo que demuestra es algo más limitado, pero importante: contar la asistencia de representantes mide apertura institucional; es decir, su continuidad y participación efectiva permiten comenzar a evaluar la intensidad real de esa apertura.

Este problema no es exclusivamente ecuatoriano. En Colombia, las elecciones de los Consejos Municipales y Locales de Juventud de octubre de 2025 movilizaron a más de 1,5 millones de jóvenes y permitieron renovar estas instancias para el período siguiente. La elección es una señal democrática relevante, pero también recuerda que la existencia de mecanismos electorales juveniles no agota la cuestión de la incidencia. Elegir representantes es el inicio de una trayectoria, no su resultado final.

Cuando acompañar también significa traducir

La participación juvenil enfrenta una dificultad adicional: los problemas se viven en lenguaje cotidiano, mientras la administración decide mediante competencias, expedientes, presupuestos, indicadores y procedimientos. Entre ambos mundos aparece una tarea de traducción.

Los Consejos Consultivos de Quito han desarrollado durante 2026 planes de incidencia que convierten problemas generales en compromisos, responsables, indicadores, metas y medios de verificación. Este procedimiento tiene una virtud evidente, puesto que la preocupación por la violencia escolar, el desempleo juvenil o la salud mental deja de circular como una demanda abstracta y comienza a adoptar una forma que la burocracia puede procesar.

El Consejo de Niñas, Niños y Adolescentes, por ejemplo, priorizó problemas relacionados con la violencia y planteó acciones para fortalecer las Juntas Metropolitanas de Protección de Derechos y las rutas de prevención, protección y restitución dentro del sistema educativo. El Consejo de Jóvenes priorizó empleo, educación y formación complementaria, salud mental y participación juvenil. En este último caso, la agenda resulta particularmente significativa porque conecta autonomía económica, formación, bienestar y capacidad política, en lugar de reducir la política de juventudes a actividades recreativas o de integración.

Pero la traducción tiene una tensión. La asistencia técnica puede ampliar la capacidad de participación porque ayuda a comprender competencias, formular propuestas y definir rutas. Al mismo tiempo, puede filtrar la voz si las categorías institucionales terminan sustituyendo las prioridades de quienes participan. El desafío consiste en acompañar sin reemplazar.

Esta tensión es aún más visible cuando participan niñas, niños y adolescentes. Las entrevistas realizadas en Quito muestran que el acompañamiento técnico produce

aprendizajes importantes: conocimiento de derechos, comprensión de reglas deliberativas, identificación de competencias y mayor seguridad para intervenir. Es decir, la institución no solo recibe opinión; también produce capacidades de ciudadanía.

Ese efecto merece ser reconocido. Una evaluación que solo preguntara cuántas ordenanzas cambiaron podría ignorar una parte sustantiva del valor de estos espacios. Pero tampoco conviene caer en el error inverso: la formación ciudadana no puede presentarse como sustituto suficiente de la incidencia. Un consejo puede tener una función pedagógica y una función política, y evaluarlo exige distinguir entre ambas.

La pieza más débil: qué pasa después de la propuesta

La evidencia revisada sugiere que el principal problema no está en la inexistencia de voz ni en la falta de procedimientos para construir agendas. El punto más frágil aparece después, en la interfaz entre una propuesta autónoma y la burocracia que tiene capacidad para decidir.

En Quito, los consejos disponen de acompañamiento y elaboran planes de incidencia. Pero la documentación administrativa examinada hasta agosto de 2026 no permite reconstruir de manera completa, para cada propuesta, si fue recibida por la autoridad competente, derivada, observada, respondida, incorporada o archivada. Esta ausencia de trazabilidad es analíticamente más importante que la simple falta de un documento.

La autonomía de los consejos es indispensable. Una institución participativa que solo pudiera discutir aquello que la autoridad desea escuchar sería un mecanismo de legitimación, no de vigilancia o exigibilidad. Sin embargo, la autonomía no debería significar abandono institucional. El Estado puede respetar la capacidad de las juventudes para definir sus prioridades y, al mismo tiempo, establecer una obligación de recepción, remisión, respuesta y registro.

La regulación nacional ecuatoriana ofrece un contraste útil. El Reglamento Sustitutivo de los Consejos Consultivos Nacionales del Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional prevé asistencia técnica y contempla la canalización de informes y propuestas hacia la máxima autoridad, el Pleno del Consejo o las instituciones competentes cuando corresponda. Esa canalización no garantiza que la propuesta sea aceptada, pero institucionaliza un paso que de otro modo puede quedar en una zona gris.

La experiencia de Bogotá muestra un problema parecido desde una arquitectura distinta. Los Consejos Locales de Juventud cuentan con mayor densidad de instancias de representación y concertación. Durante 2026, sus nuevas conformaciones comenzaron a posesionarse para el período 2026–2029. No obstante, la evidencia administrativa revisada para esta investigación muestra que la formulación autónoma de agendas juveniles y el acompañamiento metodológico tampoco garantizan por sí mismos una respuesta sustantiva y trazable de las instituciones.

Quito y Bogotá no deben presentarse, por tanto, como un ranking de mejores y peores modelos. Son dos configuraciones que hacen visible un mismo problema: una política puede invertir recursos en elegir, capacitar y reunir a jóvenes, pero seguir teniendo dificultades para explicar qué hizo después con sus propuestas.

La incidencia no es una variable de sí o no

Parte del problema proviene de cómo evaluamos la participación. Con frecuencia se pregunta si un consejo “incidió” o “no incidió”, como si la respuesta solo pudiera ser afirmativa o negativa. La evidencia sugiere una concepción gradual.

Una demanda puede avanzar por varias etapas: ingresar en agenda, convertirse en propuesta, movilizar interlocutores, ser remitida a una institución competente, obtener respuesta, modificar una decisión y, finalmente, producir cambios en un programa, presupuesto o servicio. Cada etapa requiere evidencia distinta.

Esto permite evitar dos exageraciones. La primera consiste en declarar “participación vacía” cuando una propuesta aún no ha producido un cambio vinculante. La segunda consiste en llamar “incidencia” a cualquier reunión, capacitación o pronunciamiento. Entre ambos extremos existe una cadena de conversiones que se debe observar paso a paso.

El Consejo de Jóvenes de Quito, por ejemplo, registró actuaciones posteriores a la elaboración de su plan, entre ellas un pronunciamiento público y la participación de uno de sus miembros en una comisión ciudadana relacionada con rendición de cuentas. Son acciones reales. Pero no equivalen todavía a demostrar que una política, un presupuesto o un servicio haya cambiado.

Esta precaución también resulta útil para leer la experiencia colombiana. La Ley 2447 de 2025 eliminó el matrimonio infantil y las uniones tempranas con personas menores de 18 años y creó un programa nacional orientado a proyectos de vida. La aprobación de la norma constituye un avance jurídico claro, pero su efectividad depende de responsabilidades, rutas de protección, sistemas de información, coordinación territorial y seguimiento. La lección es análoga: una norma, como una propuesta juvenil, necesita infraestructura posterior para producir efectos verificables.

La desigualdad también está en la trayectoria

Pensar la participación como una cadena permite ver desigualdades que suelen permanecer ocultas. No todas las personas tienen la misma facilidad para asistir a reuniones, comprender procedimientos, sostener tiempo de participación no remunerada, convertir una experiencia en una propuesta técnicamente legible o seguir un expediente durante meses.

La edad importa, pero no es la única desigualdad. También pesan el territorio, el acceso al transporte y a la conectividad, las responsabilidades de cuidado, la inserción laboral, el nivel educativo, la experiencia organizativa y la disponibilidad de redes adultas o institucionales. En un contexto regional donde persisten las dificultades de las personas jóvenes para acceder a empleos formales y continúan fuertes desigualdades estructurales, exigir una participación intensiva sin considerar esas condiciones puede convertir el derecho a participar en una oportunidad distribuida de manera desigual.

Por eso, la pregunta institucional no debería ser únicamente cuántos jóvenes fueron convocados o cuántos puestos fueron llenados. También importa quién puede permanecer, quién deja de participar, quién habla con mayor frecuencia, qué propuestas sobreviven al proceso de traducción y cuáles desaparecen antes de llegar a una autoridad.

Nancy Fraser advirtió hace décadas que abrir formalmente una esfera pública no elimina las desigualdades con las que las personas llegan a ella. En las políticas de juventudes, esa advertencia tiene una consecuencia concreta: la inclusión formal es necesaria, pero no suficiente. La igualdad democrática exige observar las condiciones que permiten transformar la presencia en una capacidad efectiva de intervención.

De la voz a la huella

Si el problema es la discontinuidad entre participación y decisión, una respuesta posible es construir una infraestructura mínima de trazabilidad. No se trata de burocratizar los

consejos ni de convertir a las y los jóvenes en gestores administrativos. Se trata de asegurar que, una vez aprobada una propuesta, exista una huella institucional básica.

Para cada propuesta debería ser posible conocer, al menos: qué órgano la produjo; cuándo fue aprobada; qué problema busca atender; cuál es la autoridad competente; cuándo fue remitida; qué respuesta recibió; qué decisión se adoptó; y cuál es su estado de cumplimiento. En los casos que impliquen recursos o modificaciones de política, deberían poder incorporarse también el instrumento afectado, los compromisos asumidos y algún indicador de seguimiento.

La ventaja de este estándar es que respeta la autonomía y, al mismo tiempo, aumenta la responsabilidad estatal. El consejo conserva la capacidad de definir su agenda y la administración adquiere el deber de explicar qué hizo con ella.

Esto permite formular una idea más amplia: un Estado puede tener mayor o menor capacidad para ser participado. Esa capacidad incluye reglas de acceso, representación diversa, información comprensible, formación, autonomía, receptividad institucional, procedimientos de respuesta, trazabilidad y retroalimentación. Un Estado participativo no es simplemente el que convoca más reuniones. Es aquel que puede transformar una intervención ciudadana en un asunto institucionalmente procesable sin despojarla de su autonomía y puede explicar después qué ocurrió.

Las experiencias de Quito y Bogotá muestran avances que no deberían minimizarse. Existen instituciones, procesos de elección, acompañamiento, espacios de deliberación y agendas juveniles. También muestran límites: participación interna desigual, riesgos de mediación adulta y, sobre todo, dificultades para reconstruir la trayectoria posterior de las propuestas.

La conclusión, por ello, no es que los mecanismos participativos hayan fracasado. Es más exigente: reconocer la voz obliga a construir lo que viene después.

En tiempos de desigualdad e incertidumbre, la política pública de juventudes necesita algo más que escuchar. Necesita garantizar que la voz pueda sobrevivir institucionalmente después de haber sido escuchada. La incidencia comienza a ser verificable cuando podemos reconstruir una cadena completa: quién participó, qué problema planteó, qué propuesta fue aprobada, a quién se remitió, quién respondió, qué decisión se tomó y qué cambió finalmente.

Sin esa huella, participación e implementación quedan separadas por una zona difícil de observar, pues lo que el Estado no puede reconstruir, difícilmente puede evaluar; lo que no puede evaluar, difícilmente puede corregir. La infraestructura de la voz, en definitiva, no consiste solamente en abrir un micrófono. Consiste en asegurar que el Estado se haga cargo de lo que ocurre después.

Bibliografía

- Consejo de Protección de Derechos del Distrito Metropolitano de Quito. (2025). Documentación del proceso de conformación de los Consejos Consultivos de Derechos 2025–2027.
- Consejo de Protección de Derechos del Distrito Metropolitano de Quito. (2026). Planes de Incidencia 2026–2027 de los Consejos Consultivos de Derechos e informes de acompañamiento.
- Consejo de Protección de Derechos del Distrito Metropolitano de Quito. (2026, 4 de junio). Oficio Nro. CPD-DMQ-SE-2026-0376-O. Respuesta a solicitud de información

- sobre los Consejos Consultivos de Derechos de niñas, niños y adolescentes y jóvenes del DMQ.
- Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional. (2023). Reglamento Sustitutivo al Reglamento de Conformación y Funcionamiento de los Consejos Consultivos Nacionales. Resolución Nro. CNII-CNII-2023-0010-R.
- Fraser, Nancy. (1990). Rethinking the public sphere: A contribution to the critique of actually existing democracy. *Social Text*, 25/26, 56–80.
- Organización Internacional del Trabajo. (2025). Panorama Laboral 2025 de América Latina y el Caribe. Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- Registraduría Nacional del Estado Civil. (2025). Elecciones de Consejos Municipales y Locales de Juventud 2025: resultados e informe de rendición de cuentas electoral.
- Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá. (2026, 3 de julio). Respuesta institucional sobre Consejos Locales de Juventud y Agendas Juveniles Locales 2026–2029.

¿EDUCAR O PUNIR? UNA REFLEXIÓN SOBRE EL SISTEMA PENAL JUVENIL ARGENTINO

Mariana Fernández¹⁹ y Laiz Mamani²⁰

Introducción: la construcción de la agenda pública

En América Latina, pensar qué hacer con los jóvenes “en conflicto con la ley” ha sido y continúa siendo, un terreno de batalla. Durante décadas, dos visiones se disputaron el sentido de las políticas públicas: una que apostaba a atacar las causas -la desigualdad, la expulsión educativa, la selectividad penal y otra que infundía la estigmatización, la policialización y el encierro.

Esa disputa se vuelve especialmente intensa en ciertos contextos, particularmente los electorales, cuando los medios de comunicación suelen poner en agenda crímenes de alto impacto en series que extienden la dimensión de los acontecimientos. Ahora bien, antes de sacar conclusiones, conviene mirar los números. Según cifras oficiales, la cantidad de jóvenes bajo medidas penales bajó de 7.169 casos en 2015 a 4.119 en 2024: apenas el 0,06% de la población adolescente del país. En la Ciudad de Buenos Aires, más del 68% de las causas contra adolescentes no cuentan con antecedentes previos. En la provincia de Buenos Aires, donde vive más de un tercio del país, solo el 2% de las investigaciones penales de 2024 tocó al fuero juvenil, y ese número viene cayendo desde hace diez años. Cuando se miran los delitos graves, la desproporción es todavía mayor: en 2024 hubo apenas trece causas por homicidio contra adolescentes en toda la Ciudad de Buenos Aires. Ni siquiera la comparación con otros países ayuda al argumento de la mano dura: Brasil, Honduras o Guatemala bajaron la edad de punibilidad hace décadas y siguen entre los países más violentos del continente, mientras la Argentina, con una de las edades de punibilidad más altas de la región, mantiene tasas de homicidio bajas y estables.

En febrero de 2026, el Congreso aprobó el nuevo Régimen Penal Juvenil (Ley n.º 27.801), que reemplaza al viejo Régimen Penal de la Minoridad (Decreto-Ley n.º 22.278/80), una norma que llevaba la marca de la última dictadura. La ley llegó después de dos años de vaivenes legislativos y de una cobertura mediática que, en las semanas previas a la votación, puso en primer plano una “ola” de delitos cometidos por “menores”. A partir de un análisis de esa cobertura periodística y de las versiones taquigráficas del debate en el Congreso, este trabajo busca mostrar la distancia que separa lo que dicen los datos sobre el delito adolescente de las historias que contaron los medios y retomaron los legisladores para justificar la baja en la edad de punibilidad de los 16 a los 14 años. La pregunta que nos guía es: ¿cómo se vuelve legítima, en la Argentina de hoy, una política pública que va en contra de lo que muestra la evidencia?

La cobertura informativa: cómo se armó la noticia

La influencia de los medios no está solo en decidir de qué se habla, sino en decidir cómo se cuenta: qué encuadre, qué ángulo, qué emoción se interpela. Analizamos 55 notas periodísticas digitales de La Nación e Infobae, los dos portales de referencia en Argentina, publicadas durante el mes previo a la sanción de la ley. Lo que encontramos fue que los

¹⁹ Mariana Cecilia Fernández es Doctora en Ciencias Sociales (UBA), Investigadora asistente de CONICET en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG) de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Correo: marianacefernandez@gmail.com

²⁰ Laiz Mamani es estudiante de Trabajo Social (UBA), Becaria UBACyT en la Carrera de Trabajo Social (FSOC-UBA). Correo: laizmamani@outlook.com

medios desempolvaban casos excepcionales ocurridos meses o incluso años atrás, entre ellos, los de la niña Kim Gómez en La Plata (2025)²¹, Jeremías Monzón en Santa Fe (2025)²², Bruno Bussanich en Rosario (2024)²³, Roberto Sabo (2021)²⁴, Brian Aguinaco (2016)²⁵, y los presentaron como justificación de la necesidad de ley y orden. Casos que no tenían relación entre sí, separados por años y por contextos completamente distintos, se contaron como si fueran capítulos de una misma historia: los cuentos mediáticos del miedo (Rincón y Rey, 2008) y su continuación por otros medios con el auge de las redes sociales. En esas narrativas, el dolor de las víctimas operó como una herramienta de populismo punitivo en tanto forma sumamente eficaz de correr el eje del debate acerca de las trayectorias de los adolescentes y presentar la baja en la edad de punibilidad como una necesidad inminente. Ahora bien, los medios analizados construyeron la noticia mediante estrategias distintas. Infobae privilegió un registro emocional, centrado en el testimonio íntimo de las familias y en descripciones detalladas de los hechos. La Nación, en cambio, encuadró los casos como una disputa política entre “garantismo” y “mano dura”, y fue el medio que con mayor frecuencia recurrió a categorías estigmatizantes para nombrar a los adolescentes involucrados en delitos: “soldaditos”, “sicarios”, “mano de obra del narcotráfico”. Paradójicamente, mientras instalaba el relato de la impunidad, el diario publicó crónicas sobre jóvenes que cumplían penas de hasta diez años en dispositivos de encierro.

La saturación de noticias sobre “menores inimputables” permitió omitir las estadísticas oficiales provenientes de los propios organismos estatales. Los datos de la Base General de Datos de Niños, Niñas y Adolescentes (BGD) de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y de la Procuración General de la Provincia de Buenos Aires coinciden en señalar que las Investigaciones Penales Preparatorias (IPP) iniciadas contra personas menores de edad representan apenas el 2,1% del total de las causas penales, registrando además un descenso interanual sostenido. No obstante, la escenificación mediática de una “crisis de impunidad” desplazó el dato en favor de una economía afectiva de la crueldad donde las emociones de indignación y temor clausuraron el espacio para una reflexión ponderada (Ahmed, 2015). Llamamos a este mecanismo mediático como puesta en agenda de una *temporalidad anacrónica estratégica*, a través de la cual se cubre como si fuera actual un hecho del pasado. Dentro de ese relato conviven, con pesos muy distintos, cuatro maneras de pensar el delito y la respuesta del Estado: la punitivo-securitaria, la actuarial, la crítico-estructural y la restaurativa.

²¹ Kim Gómez (7 años). Homicidio ocurrido en febrero de 2025 en La Plata durante un robo automotor; el deceso se produjo a consecuencia de las lesiones sufridas durante el ilícito. Por el hecho fueron sindicados dos adolescentes: de 17 años y 14 años.

²² Jeremías Monzón (15 años). Hallado sin vida en diciembre de 2025 en Santa Fe, tras ser víctima de una agresión con arma blanca. La investigación penal identificó como presuntos autores a una adolescente de 16 años y a dos de 14 años.

²³ Bruno Bussanich (25 años), trabajador de una estación de servicio. Homicidio ocurrido en marzo de 2024 en Rosario (Provincia de Santa Fe). Por el hecho, se registró a un adolescente de 14 años.

²⁴ Roberto Sabo (48 años), comerciante. Homicidio ocurrido en noviembre de 2021 en Ramos Mejía (Provincia de Buenos Aires) durante un robo. Por el hecho, se señaló que el autor acusado del delito poseía antecedentes penales previos y estaba acompañado por una adolescente de 15 años.

²⁵ Brian Aguinaco (14 años), homicidio ocurrido en diciembre de 2016 en el barrio de Flores (CABA). El caso cobró relevancia en el debate de reforma penal juvenil debido a que el principal sospechoso era un adolescente de 15 años.

Racionalidades en pugna

La más fuerte de las cuatro modalidades narrativas fue la punitivo-securitaria. En Infobae tomó forma del drama: titulares cargados de emoción (“nos arruinaron la vida”, “corazón roto”) y descripciones detalladas de la “ferocidad” de cada hecho. En La Nación, la misma idea se presentó de otra manera, más política, más institucional, presentando cada delito como el destello de una disputa político ideológica. Aquellas posturas críticas de la baja en la edad de imputabilidad fueron etiquetadas despectivamente como “garantistas”, “abolicionistas” o “ideologizadas”, mientras que la sanción de la nueva ley fue construida como una “deuda histórica” e ineludible del Estado para poner fin a la “puerta giratoria”.

Por su parte, la racionalidad actuarial operó de forma complementaria mediante el lenguaje de la cuantificación y la eficiencia tecnocrática. En Infobae, la difusión de herramientas de monitoreo territorial como el “Mapa del Delito”, el “Anillo Digital” o la cantidad de cámaras de vigilancia tradujo el problema de la seguridad en términos de gestión del riesgo y neutralización de la “reiterancia”, argumentando que lo relevante no era el volumen absoluto de los delitos juveniles, sino “que haya pena efectiva”. En La Nación, la dimensión actuarial apeló a las encuestas de opinión pública y al cálculo de costo-beneficio propio de la criminología clásica, argumentando que a los 14 años los adolescentes poseen discernimiento suficiente para medir las consecuencias de sus actos.

En marcado contraste, las racionalidades crítico-estructural y restaurativa ocuparon un lugar periférico y subordinado en la prensa. La primera, que atiende a las causas sociales del delito como la exclusión, la deserción escolar y la violencia estructural, solo ingresó a la agenda mediática como un factor secundario. En Infobae, las referencias a la falta de contención familiar o educativa fueron presentadas para señalar el “fracaso del Estado”, pero esta crítica fue reabsorbida para justificar la necesidad de un nuevo marco normativo de control. En La Nación, la desigualdad social se tradujo en una razón para la intervención preventiva complementaria, pero sin cuestionar la necesidad de la sanción penal. Finalmente, la racionalidad restaurativa emergió desprovista de autonomía, reducida a una mención técnica sobre mediación para faltas menores totalmente subsumida en la gramática retributiva de la pena.

El debate legislativo

Al trasladar el foco al ámbito parlamentario, los debates desarrollados en las Cámaras de Diputados y Cámara de Senadores durante febrero de 2026 dieron cuenta de cómo las racionalidades construidas en la esfera pública ingresaron y se rearticulaban en las intervenciones de los bloques legislativos. La discusión de la propuesta de Ley n.º 27.801 se estructuró a partir de dos ejes analíticos principales: 1) la centralidad de la víctima como figura de legitimación moral frente a la exigencia de sanción; y 2) la coexistencia inestable entre las propuestas de endurecimiento penal y los discursos de protección integral basados en la resocialización, la justicia restaurativa y las penas alternativas.

El primer eje del debate dejó en evidencia cómo los sectores oficialistas (La Libertad Avanza) y sus aliados (PRO y sectores de la UCR) construyeron la figura del adolescente infractor bajo las premisas de la teoría de la elección racional (Cornish y Clarke, 1986). Pese a recurrir a la categoría “menor” propia del viejo paradigma del patronato, los argumentos se concentraron en fundamentar la capacidad de discernimiento del adolescente, sosteniendo que a los 14 años se comprende perfectamente la criminalidad de los actos. Bajo consignas como “delito de adulto, pena de adulto” y “el que las hace las paga”, la reducción de la edad de punibilidad fue presentada como un acto de justicia

retributiva orientado a reparar el padecimiento de la “víctima ideal”, en los términos teorizados por Christie (1992). La víctima fue caracterizada como una figura de interpelación moral ante la cual la sociedad y el Estado tienen una “deuda de impunidad” que debe saldarse mediante el castigo. Legisladoras y legisladores de los bloques que impulsaron la reforma apelaron una y otra vez a casos individuales de alta conmoción pública, crímenes con nombre y apellido, relatados con detalle, para argumentar que “un solo caso de una muerte tremenda le tiene que dar la facultad al Estado para actuar en consecuencia”, como sostuvo una diputada durante el debate. Por el contrario, los bloques opositores (Unión por la Patria y el Frente de Izquierda y de los Trabajadores) rechazaron esa lectura individualista de la elección racional y ubicaron la conflictividad juvenil en las violencias estructurales que atraviesan las juventudes. Desde esta perspectiva, el “delito adolescente” es un efecto de las trayectorias marcadas por la desafiliación social y el retiro de las protecciones estatales. En esa línea, legisladores y legisladoras opositores cuestionaron los elementos centrales de la reforma (la baja en la edad de punibilidad y el aumento de las penas) y advirtieron que ampliar las facultades punitivas del Estado sólo profundizaría la persecución selectiva sobre los adolescentes y jóvenes.

Lenguaje de derechos

A diferencia de las reformas penales del pasado, sustentadas abiertamente en lenguajes autoritarios o de defensa social, la Ley n.º 27.801 logró articular discursivamente la ampliación del poder punitivo estatal con la incorporación de estándares propios de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Los defensores del proyecto oficial resaltaron de manera recurrente la inclusión de principios “garantistas”: la privación de la libertad definida formalmente como medida de última ratio y por el tiempo más breve posible, la prohibición estricta de la prisión perpetua, la graduación proporcional de las penas y la creación de un menú de nueve sanciones alternativas no privativas de la libertad, acompañadas por dispositivos de justicia restaurativa y mediación penal. Sin embargo, como advierte Garland (2001), las transformaciones contemporáneas de la penalidad implican el ensamblaje de racionalidades.

Esta ambivalencia se evidencia al examinar la dimensión presupuestaria. La instrumentación de cualquier régimen socioeducativo o restaurativo requiere de inversiones estatales de magnitud para garantizar equipos interdisciplinarios, profesionales capacitados, facilitadores territoriales y programas de acompañamiento. No obstante, el debate parlamentario puso de manifiesto una contradicción estructural: la ley fue aprobada en el marco de una drástica reducción del gasto público social sin prever partidas específicas para sostener los equipos interdisciplinarios, los dispositivos territoriales y los programas de acompañamiento que el propio texto legal promete.

Hablar de “responsabilización” del adolescente y de “justicia restaurativa” en medio de un discurso de ajuste y bajo la consigna del “no hay plata” corre el riesgo de convertirse en una forma de desplazar la responsabilidad del Estado hacia la moral individual del joven y su familia. Sin financiamiento real ni programas en el territorio, la promesa socioeducativa puede quedar sin sustento.

A modo de reflexión final

De este cruce entre lo que se dijo en los medios y lo que se dijo en el Congreso, un mes antes de la sanción de la Ley n.º 27.801, se pueden sacar dos conclusiones. En primer lugar,

la baja en la edad de punibilidad se apoya en la operación mediática de la temporalidad anacrónica mediante la cual se reactivan casos pasados para deslegitimar el debate técnico y desplazar la evidencia en favor de respuestas que solo endurecen el castigo. En segundo lugar, los discursos contemporáneos sobre la regulación estatal de las juventudes en conflicto con la ley incorporan el vocabulario de los derechos del niño y de la justicia restaurativa, no necesariamente para limitar el poder punitivo. La implementación de medidas socioeducativas sin financiamiento puede resultar vaciada de contenido.

Para que estas experiencias sean sostenibles en el tiempo, resulta indispensable garantizar un piso alto de justicia social. Como sostiene Silvia Guemureman (2023), retomando el “coto vedado” de Ernesto Garzón Valdés, la restitución de derechos es irrealizable dentro de modelos macroeconómicos de ajuste fiscal y achicamiento estatal. Lejos de clausurar estas tensiones, la reforma parece institucionalizar una convivencia inestable entre lógicas de castigo, protección, responsabilización y restitución de derechos, cuya implementación concreta dependerá tanto de las capacidades estatales efectivas como de las futuras correlaciones de fuerzas políticas e institucionales. Más que resolver la tensión entre control y derechos, el nuevo régimen parece desplazarla al terreno de su aplicación, allí donde se definirá qué racionalidad adquirirá predominio práctico sobre las juventudes.

Bibliografía

- Ahmed, Sara (2015). *La política cultural de las emociones*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Base General de Datos de Niños, Niñas y Adolescentes (2025). *Niños, Niñas y Adolescentes en la Justicia Nacional de Menores: Informe Estadístico 2024*. Buenos Aires: Corte Suprema de Justicia de la Nación.
- Christie, Nils (1992). “The Ideal Victim”. En Fattah, Ezzat A. (Ed.), *From Crime Policy to Victim Policy: Reorienting the Justice System*. Londres: Macmillan.
- Cornish, Derek B. y Clarke, Ronald V. (1986). *The Reasoning Criminal: Rational Choice Perspectives on Offending*. Nueva York: Springer-Verlag.
- Garland, David (2001). *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Garzón Valdés, Ernesto (1994). “Desde la “Modesta Propuesta” de J. Swift hasta las “Casas de Engorde”. Algunas consideraciones acerca de los derechos de los niños”. *Doxa*, n.º 15-16, pp. 731–743.
- Guemureman, Silvia (2023). “Justicia penal juvenil y reforma legislativa: un análisis sociológico”. *Revista Argentina de Investigación Educativa*, vol. 3, n.º 6, pp. 165–192.
- Ministerio Público de la Provincia de Buenos Aires (2025). *Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil. IPP Iniciadas. Cuadros Comparativos Años 2023-2024*. La Plata: Procuración General.
- Rincón, Omar y Rey, Germán (2008). “Los cuentos mediáticos del miedo”. *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (5), 34–45.

MÁS ALLÁ DE LOS NINIS: JUVENTUD, GÉNERO Y TRABAJO DE CUIDADOS EN PARAGUAY

Ana Rojas Viñales²⁶ y Verónica Serafini Geoghegan²⁷

¿Por qué importan los NINIS?

La juventud es una etapa de transición física, emocional, social y económica. Su delimitación etaria varía según los organismos, los países y las fuentes estadísticas. A nivel internacional, las Naciones Unidas suelen definir como jóvenes a las personas de 15 a 24 años (Naciones Unidas, s.f.); en algunos contextos este rango se extiende hasta los 29 años, como ocurre en Paraguay (INE, 2024).

Durante este período se construyen capacidades, se consolidan trayectorias educativas, se produce una incorporación progresiva al mercado de trabajo y se avanza hacia mayores niveles de autonomía económica. Las transiciones no ocurren de manera homogénea: las oportunidades y restricciones que enfrentan las personas jóvenes están condicionadas por factores sociales, económicos y territoriales, pero también por las desigualdades de género asociadas por la distribución de las responsabilidades de cuidado al interior de los hogares.

A nivel internacional, la juventud se enfrenta a desafíos que requieren respuestas integrales de los Estados, capaces de reconocer la diversidad de sus trayectorias y, particularmente, las desigualdades de género y la carga de trabajo de cuidados que condicionan sus oportunidades educativas, laborales y de autonomía económica.

En este contexto, la categoría de NINI, término acuñado en los años noventa, se refiere a las personas jóvenes que ni estudian ni trabajan en el mercado laboral y está cargada de un estigma negativo que se relaciona con la falta de entusiasmo, la no participación en el sistema educativo ni en el productivo (OIT, 2026). Sin embargo, esta categoría esconde realidades múltiples y diversas que requieren ser atendidas por las políticas públicas considerando el potencial de la población joven y sus posibilidades de desarrollo (Martínez, 2022).

Existe una creciente preocupación por la población NINI en América Latina y el Caribe, ya que alrededor del 20,4% de la población joven no estudia ni participa del mercado laboral (Huespe, 2025). La OIT (2026) señala un incremento de aproximadamente 9 millones de jóvenes NINI entre 2023 y 2025, datos que evidencian la magnitud del fenómeno, pero también la necesidad de profundizar en las características y trayectorias de la juventud que no estudia ni trabaja. Los NINIS se enfrentan a obstáculos como el desempleo, la precariedad laboral, la discriminación, el capacitismo, la inseguridad, la violencia y el adultocentrismo, siendo las juventudes vulnerables las más afectadas (Grupo de Niños, Niñas, Adolescentes y Juventudes, 2025).

Un aspecto relevante es que el 70% de la población NINI son mujeres, generalmente del área urbana. El 55% de estas mujeres jóvenes reporta dedicarse al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado (CEPAL, sf), brindando de esta forma, un subsidio para que el sistema económico – productivo pueda sostenerse. Esto cuestiona la idea de que un porcentaje importante de la población “no hace nada”, cuando en realidad una parte de

²⁶ Miembro del GT de Infancias y Juventudes – Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP- Paraguay)

²⁷ Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP- Paraguay).

estas personas está realizando trabajos no remunerados, al cuidar niños, niñas o adultos u ocuparse de las tareas domésticas (Martínez, 2022). En comparación con los hombres NINIS de 15 a 24 años, las mujeres NINIS son casi el doble (24,7% versus el 13,1% del total de jóvenes), a lo que se suma que el crecimiento de la población NINIS es mayor entre las mujeres que entre los hombres, lo que incrementa la brecha de género (OIT, 2026).

La familiarización del cuidado y la feminización de estas responsabilidades al interior de las familias compromete el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres, afectando principalmente a quienes no pueden acceder a servicios de cuidado pagados (Martínez, 2022). En este sentido, la población que no estudia ni participa en el mercado laboral no constituye un grupo homogéneo. Sin embargo, una parte importante está conformada por mujeres que realizan trabajo de cuidado no remunerado (CEPAL, 2022).

Por tanto, el problema no radica únicamente en cuántas personas jóvenes son NINI, sino en cómo se interpreta esta condición y qué realidades quedan ocultas en ella. Cuando el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado no es reconocido como trabajo, las mujeres jóvenes que lo realizan pueden ser consideradas “inactivas” o “fuera de la fuerza de trabajo”, aun cuando sostienen actividades indispensables para la reproducción de la vida y de la economía.

Ante esto, el objetivo de este artículo es cuestionar la categoría NINI en Paraguay desde una perspectiva de economía feminista, porque invisibiliza el aporte económico y social del trabajo de cuidados no remunerado de las mujeres jóvenes, además de contribuir a la idea preconcebida de la inactividad laboral. Para ello, se analiza la participación educativa y laboral de la juventud paraguaya y su relación con las responsabilidades de cuidado.

En este sentido, analizar la categoría NINI desde la economía feminista permite desplazar la mirada estigmatizante de “no estudia no trabaja” hacia las actividades que efectivamente realizan las personas jóvenes y las condiciones en que las realizan. Esta perspectiva resulta fundamental para comprender que las desigualdades educativas y laborales no pueden analizarse de manera separada de la organización social del cuidado.

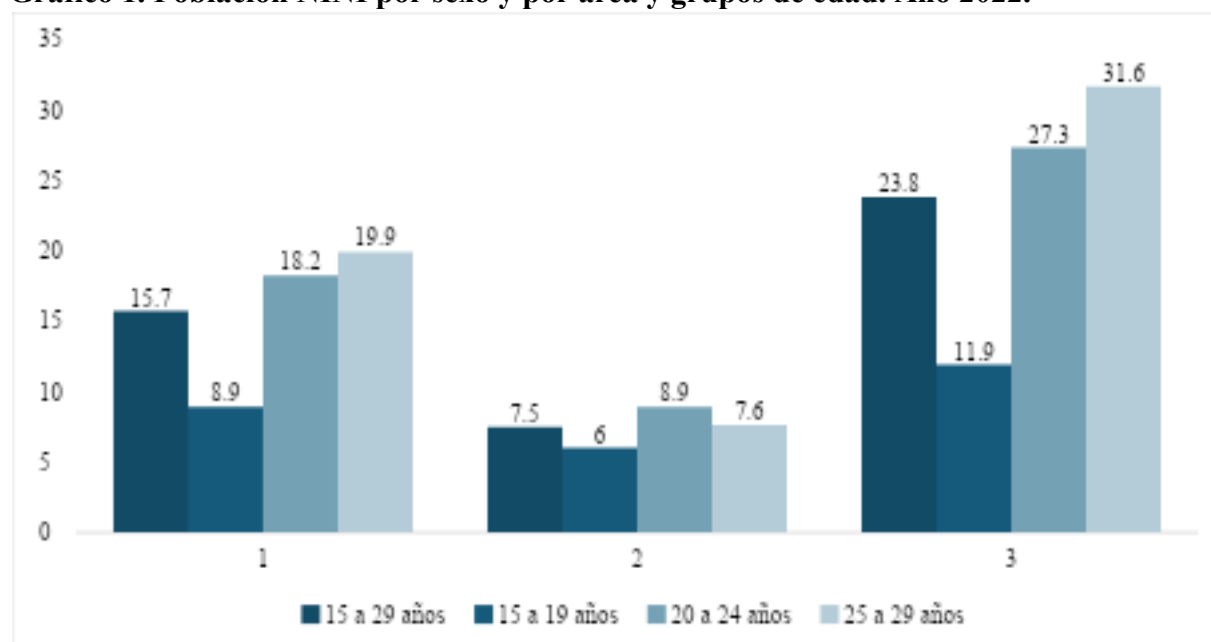
¿Por qué analizar la población NINI en Paraguay?

Dentro de la población total, la población de 15 a 29 años en Paraguay representa el 25,4% en 2022, con una distribución casi igualitaria, entre hombres y mujeres. En 2022, el 15,7% de la población joven no estudia ni trabaja en el mercado laboral, pero con evidentes brechas de género: 23,8% de las mujeres jóvenes y 7,5% de los hombres, con una diferencia de 16,3 puntos porcentuales (INE, 2022); por cada hombre joven NINI que no estudia ni trabaja, hay 3,2 mujeres NINI.

Al considerar el área de residencia, la situación es menos frecuente en el área urbana, donde alcanza al 11,9% de la población joven, frente al 24,5% en el área rural. También se observa una importante brecha de género: en el área urbana, el 6,3% de los hombres y el 17,2% de las mujeres y en el área rural el 10,0% de los hombres y el 39,5% de las mujeres son NINIS (INE, 2022).

La condición no es homogénea por grupo de edad, ya que la población NINI aumenta con la edad. Entre los jóvenes de 15 a 19 años, el 8,9% no estudia ni trabaja en el mercado laboral; entre los 20 y 24 años llega al 18,2% y de 25 a 29 años alcanza su nivel más elevado 19,9%. Las brechas de género también se amplían con la edad: entre los 15 y 19 años, el 11,9% de las mujeres se encuentra en esta situación, frente al 6,0% de los hombres; entre los 20 y 24 años, la proporción alcanza el 27,3% en las mujeres y el 8,9% en los

hombres; mientras que entre los 25 y 29 años llega al 31,6% de las mujeres, frente al 7,6% de los hombres (INE, 2022).

Gráfico 1. Población NINI por sexo y por área y grupos de edad. Año 2022.

Fuente: Extraído del Informe de Juventud (INE, 2022).

Las brechas también se profundizan según el área de residencia y los grupos de edad. Entre las personas jóvenes de 15 a 29 años, el 24,5% de quienes viven en áreas rurales no estudia ni trabaja en el mercado laboral, frente al 11,9% en las áreas urbanas. La diferencia es mayor entre las mujeres: 39,5% en el área rural frente a 17,2% en la urbana. Esta brecha aumenta con la edad, alcanzando el 54,9% entre las mujeres rurales de 25 a 29 años, frente al 22,9% de las urbanas. En los hombres, las diferencias territoriales son menores: 10,9% en el área rural frente a 6,3% en la urbana en ese mismo grupo de edad (INE, 2022).

Las razones por las que las personas jóvenes se encuentran fuera de la fuerza de trabajo también muestran importantes diferencias de género. Mientras el estudio constituye la principal razón entre los hombres, las tareas del hogar explican el 35,4% de la situación de las mujeres, frente al 1,6% de los hombres. Es decir, la brecha es de 33,8 puntos porcentuales.

Esto confirma que la categoría NINI está fuertemente vinculada con el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, especialmente para las mujeres jóvenes. Por ello, analizar únicamente si estudian o participan del mercado laboral puede ocultar responsabilidades y desigualdades que condicionan las trayectorias educativas y laborales de la juventud paraguaya.

Más que una condición individual, estas diferencias ponen en evidencia cómo la división sexual del trabajo distribuye de manera desigual el tiempo y las responsabilidades entre mujeres y hombres jóvenes. La marcada diferencia de género obliga a mirar más allá de la condición estadística de no estudiar ni trabajar y a preguntarse qué actividades realiza la población joven fuera del mercado laboral y el sistema educativo. Esto permite poner en el centro de discusión abrir la discusión el trabajo de cuidados no remunerado para comprender las trayectorias de las mujeres jóvenes en Paraguay.

Conclusiones y desafíos

Llamar NINI a la juventud es una forma de limitar y estigmatizar a la población joven en Paraguay, ya que no estudiar ni trabajar no representa necesariamente una ausencia de actividad. Detrás de esta “idea preconcebida” existen diferentes trayectorias y condiciones de vida que deben ser analizadas.

Las desigualdades de género adquieren especial importancia en esta etapa de la vida, debido a que las mujeres jóvenes pueden asumir responsabilidades domésticas y de cuidados no remuneradas que quedan fuera de las formas tradicionales de medir el trabajo. Desde la economía feminista, esto permite cuestionar el carácter aparentemente neutral de la categoría NINI y reconocer actividades que, aunque no sean contabilizadas como trabajo, son fundamentales para el sostenimiento de los hogares y de la economía.

Esta mirada también plantea la necesidad de repensar las políticas dirigidas a las personas jóvenes. Las propuestas de acción pública no pueden centrarse exclusivamente en mantener a la población en el sistema educativo o en lograr su incorporación al mercado laboral, de manera segmentada. Es necesario considerar las distintas razones por las que una persona joven puede encontrarse fuera de la educación y del trabajo, así como las condiciones que limitan sus posibilidades de elegir entre estudiar, trabajar o asumir responsabilidades familiares.

Los datos analizados exponen tres patrones claramente diferenciados con relación a la población NINI. La proporción de jóvenes que no estudia ni trabaja en el mercado laboral aumenta con la edad, existe una brecha de género persistente y creciente y el área rural concentra los niveles más elevados, especialmente entre las mujeres.

Particularmente, es necesario profundizar la mirada sobre las mujeres jóvenes que no estudian ni trabajan, dado los datos muestran una fuerte asociación entre la inactividad y la realización de tareas del hogar, especialmente entre las mujeres. Reconocer esta relación no implica establecer una relación causal general, sino visibilizar una dimensión que las estadísticas tradicionales sobre educación y mercado laboral no captan adecuadamente.

El desafío no debería ser únicamente reducir la cantidad de jóvenes clasificados como NINI, ya que esta categoría no describe un problema individual sino que es una expresión de desigualdades estructurales que afectan de manera desigual a hombres y mujeres, sino ampliar sus posibilidades reales de desarrollo personal, a través de la educación y el trabajo. Para ello, es necesario reconocer que las responsabilidades de cuidado no se distribuyen de manera igual y que esto limita especialmente las oportunidades de las mujeres jóvenes. Cuestionar la categoría NINI, entonces, no significa negar la existencia de esta problemática, sino ampliar la mirada para comprender qué situaciones quedan ocultas detrás de ella y avanzar hacia políticas públicas que respondan de manera más adecuada a las desigualdades que atraviesan a las juventudes paraguayas.

Bibliografía

- Banco Mundial. (2024). *Mercados de trabajo*. LAC Equity Lab: Mercados de Trabajo - Estado de la Juventud (Ninis): <https://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/lac-equity-lab1/labor-markets/youth-outcomes>
- Banco Mundial. (2025). *Mercado laboral regional*. Panorama Laboral Regional: Un análisis basado en encuestas de la fuerza laboral - América Latina y el Caribe: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099042925132539407/pdf/P506095-5fb48b76-d451-4765-a2c4-3aff1992dcc7.pdf>

- CEPAL. (2014). *CEPAL. Jóvenes que no estudian ni están empleados en América Latina y el Caribe*: https://www.cepal.org/sites/default/files/infographic/files/desempleo_jovenes_0.pdf
- CEPAL. (2022). *Panorama Social de América Latina*. Naciones Unidas. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/3ca376cf-edd4-4815-b392-b2a1f80ae05a/content>
- Grupo de Niños, Niñas, Adolescentes y Juventudes. (2025). *Declaración de Niñas, Niños, Adolescentes y Juventudes de América Latina y el Caribe 2025*. <https://www.unicef.org/peru/media/19006/file>
- INE. (2024). *Población Juvenil (15 a 29 años de edad). EPHC 2024*: https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/296/Poblaci%C3%B3n%20juvenil%202024_INE.pdf
- INE. (2025). *Encuesta Permanente de Hogares Continua, 2025*. Asunción, Paraguay.
- INE. (2026). *Juventud: Resultados del Censo Nacional de Población y Viviendas 2022*. <https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/321/Juventud.pdf>
- Huepe, Mariana. (2025). Entre la escuela y el trabajo: juventudes en transición en América Latina. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2025/116). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/62308852-4e15-4508-9f98-3c7c8fec170f/content>
- Martínez, Lucía. (2022). *UNICEF. El mito de quienes no estudian ni trabajan: la realidad de mujeres a cargo de tareas de cuidado*: <https://www.unicef.org/argentina/historias/el-mito-de-quienes-no-estudian-ni-trabajan-la-realidad-de-mujeres-cargo-de-tareas-de>
- Naciones Unidas. (s.f.). Naciones Unidas. *Juventud*: <https://www.un.org/es/global-issues/youth>
- OIT. (2026). *Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil 2026*. Regreso al futuro: https://www.ilo.org/sites/default/files/2026-08/35071_PDFA_Web_SPA.pdf

JUVENTUDES Y ESTADOS: UN MAPA FEDERAL DE ORGANISMOS Y POLÍTICAS EN ARGENTINA (1983-2024). EUDENE. 2026

Marina Campusano, Diego Beretta, Mariana Chaves, Mariana Liguori y Eduardo Pereyra.

El libro que presentamos es el resultado del esfuerzo colectivo de un destacado y dinámico grupo de investigadoras e investigadores de universidades nacionales y de CONICET de distintas provincias de Argentina, que desde hace años trabajamos desde enfoques y disciplinas diversas sobre y con juventudes. En nuestro país el campo de estudio se reactivó lentamente desde el retorno democrático de 1983, para ello fueron relevantes la creación de la Red de Investigadorxs en Juventudes Argentina (REIJA) y sus eventos bianuales Reuniones Nacionales de Investigadoras/es en Juventudes Argentina (ReNIJA) entre 2017 y 2018, los tres Encuentros de Grupos de Estudios en Juventudes que se realizaron entre 2022 y 2026, y la participación de muchos autores de este libro en el Grupo de Trabajo Infancias y Juventudes de CLACSO. Las producciones de tesis de posgrado, el incremento de especializaciones dedicadas a esta población, y la continuidad y fortalecimiento de los resultados de investigación, los cursos, conversatorios y diversidad de alianzas han consolidado el campo, ejemplo de ello es la continuidad de las publicaciones de la Colección “[Las Juventudes Argentinas Hoy](#)” del Grupo Editor Universitario que ha encontrado en CLACSO la posibilidad de acceso abierto.

En este marco de avances en el campo, discusiones y crecimiento en el número y formación de las y los investigadores en juventudes de Argentina, el abordaje de la gestión estatal y de las políticas públicas de juventudes con una mirada federal se perfiló como una necesidad y un interés compartido que motivó la formulación de preguntas como: ¿Qué provincias cuentan actualmente con áreas de juventud que implementan políticas específicas?, ¿cómo se llegó a la conformación de estos organismos subnacionales y cuáles son sus rasgos principales?, ¿existen estudios que analicen las experiencias de gestión y de políticas juveniles a nivel subnacional?, ¿las políticas públicas de juventudes en las provincias están vinculadas a las nacionales?, ¿qué orientación tienen estas políticas y cuáles son sus agendas?, ¿cuáles son los actores que participan en este proceso y cuáles son sus perfiles?, ¿cómo influyen los contextos políticos de cada provincia en la gestión estatal de juventudes? Las primeras respuestas fueron dispersas, pero también nos llevaron a recuperar abordajes más antiguos y quizás fragmentarios, también a reconocer desarrollos desde múltiples disciplinas que abordaban agencias o políticas afines al sector y finalmente pudimos identificar una vacancia fuerte en casi todas las provincias. De aquel inicio de conversaciones y mates en la ciudad más austral donde comenzó la idea, pasamos a convocar personas y/o equipos de las distintas provincias del país con quienes realizamos reuniones virtuales y definimos la viabilidad y el objetivo de construir un mapa federal de organismos y políticas de juventudes.

La obra colectiva que se presenta ubica como objeto de estudio a los organismos gubernamentales de juventud en la escala de los gobiernos provinciales, y a algunas de las políticas públicas que dieran cuenta de la propuesta de estos Estados para con las y los jóvenes de su jurisdicción. Partimos de entender que la condición juvenil como cuestión de política pública, es construida social e históricamente, inmersa en un campo de fuerzas donde el o lo que se define como problema público no es algo dado ni estático, sino el

resultado de disputas y dinámicas sociales, políticas, culturales en las que participan distintos actores.

El libro que presentamos buscó reconstruir los procesos configurados en torno al abordaje estatal de la cuestión juvenil desde el retorno democrático de 1983, momento que es identificado como iniciático de la institucionalidad de juventud en nuestro país (Liguori y Beretta, 2022), hasta 2024. Las formas en que los Estados provinciales han gestionado lo juvenil, las estructuras de gobierno creadas, las producciones de sentidos delineadas y las tramas contextuales que singularizan a cada provincia nos han permitido trazar puntos de comparación que promueven una mirada federal sobre las experiencias de institucionalización en materia de juventud. Este texto representa además, el esfuerzo por superar las producciones aisladas y construir una investigación colectiva.

El trabajo partió de una hipótesis sencilla: poner en discusión y matizar el peso determinante y organizador que se le ha otorgado a la institucionalidad nacional de juventud en las experiencias gubernamentales de juventud subnacionales. Sostenemos que la configuración de la institucionalidad y de las políticas de juventudes a nivel nacional no impactó de la misma manera ni tampoco delineó necesariamente los procesos de políticas a nivel provincial. Como veremos en las páginas que siguen identificamos en los organismos gubernamentales provinciales que las dinámicas políticas, y especialmente las pertenencias partidarias de los funcionarios de juventud, se presentan como factores que acompañan, condicionan o limitan la existencia y el margen de su acción.

El estudio de las distintas experiencias y casos es realizado desde un abordaje sociohistórico (Noiriel, 2011; Offerlé, 2011) interdisciplinario que recupera los aportes de la sociología, ciencia política, antropología, historia y comunicación social. Esta perspectiva de trabajo permitió reponer de manera situada la trayectoria de los organismos gubernamentales de juventud problematizando el relato oficial que acompañó sus procesos de institucionalización, y explorar un conjunto de elementos que contribuyen a comprender las condiciones para su emergencia y funcionamiento a lo largo del tiempo. La estructura orgánica, las lógicas institucionales, las agendas, las orientaciones de las políticas, los elencos de actores que integran la gestión y los hechos con relevancia política para cada contextos provinciales se convirtieron así en objetos de análisis y reflexión para los diferentes equipos.

Desde este encuadre, los capítulos proponen diversas estrategias de trabajo. Algunos privilegian la reconstrucción del punto de vista de los actores a partir de la realización de entrevistas semiestructuradas y en profundidad; otros articulan enfoques cualitativos y cuantitativos, incorporando al análisis datos provenientes de censos nacionales, Encuesta Permanente de Población, Hogares y Vivienda (INDEC), y estadísticas producidas por organismos provinciales. Muchos autores/as llevaron adelante un trabajo con fuentes documentales (Nazar, 2010; Rockwell, 2009), desde materiales con acceso abierto en portales o páginas web de los gobiernos provinciales y/u organismos públicos –como las memorias de gestión, programas y proyectos de políticas públicas, boletines oficiales, discusiones parlamentarias, normativas– hasta los archivos personales de funcionarios, trabajadores y militantes vinculados a las gestiones provinciales.

Cambiar de escala: mirar a nivel subnacional

Desde el campo de estudios en juventudes vemos que en sus inicios son escasas e iniciáticas las investigaciones sobre políticas de juventudes y las existentes se

caracterizaban por el análisis de sus componentes prescriptivos y normativos (Chaves, 2009; Beretta, 2025), y con bajos niveles de evidencia empírica etnográfica o desde el punto de vista de diversos actores. Acordando con Manzano (2025) vemos en la década del ochenta el surgimiento de una primera camada de expertos a la par del inicio de la institucionalidad de la cuestión juvenil. Ya en los noventa comienzan a presentarse resultados sobre algunos programas o políticas específicas en algunos municipios o provincias, pero siguen sin emerger análisis de agencia subnacional, y continúa la desigualdad de producción de conocimiento sobre cada provincia y el diálogo entre dichos resultados. Para la primera década del siglo XXI, se ven avances sustantivos en el estudio de algunas políticas o programas en términos de número y de territorios, pero seguimos con vacancia en términos de organismos subnacionales. Avanzando a la siguiente década encontramos la tesis de 2013 de Gonzalez (2019) donde se aborda en parte el proceso de la provincia de Córdoba, pero no es su tema central. Otras producciones de la época deben ser leídas con el llamado de atención que nos realiza Pereyra (2019), quien indica que si bien se pueden distinguir estudios que analizaron políticas implementadas a nivel nacional, algunas entradas analíticas han limitado la exploración y comprensión de los procesos subnacionales detrás de una aparente homogeneidad nacional.

La revisión de las producciones académicas sobre lo subnacional no fue solamente una tarea imprescindible para sumergirse en la temática, sino además un recurso de información relevante para nutrir los análisis. En la búsqueda de aportar a la construcción de marcos analíticos y evidencia empírica de los procesos de estructuración de las políticas públicas de juventudes a nivel subnacional nos nutrimos de los enfoques de los estudios subnacionales, que vienen cobrando fuerza en los últimos tiempos. En nuestro país es significativa desde 2015 la experiencia de la Red de Estudios en Políticas Subnacional Argentina (REPSA), como espacio interdisciplinario que reúne a investigadoras e investigadores dedicados al análisis de problemáticas variadas en escenarios locales y provinciales, desarrollando distintas líneas de investigación y publicaciones (Mauro, Ortiz de Rozas y Paratz Vaca Narvaja, 2016; Rodrigo y Mauro, 2025). Estos enfoques han ganado terreno en el marco de las ciencias sociales como alternativa a las perspectivas nacionalizantes (Frederic y Soprano, 2009) y parece ser posible identificar lo que algunos autores llaman un «giro subnacional» (Rodrigo y Ortiz de Rozas, 2017), basado en la hipótesis de la imposibilidad de un análisis homogéneo a escala nacional, destacando la diversidad y heterogeneidad de las dinámicas subnacionales que impactan directamente en el diseño e implementación de políticas públicas. Siguiendo a las autoras, se refuerza la idea de pensar los fenómenos políticos desnaturalizando y problematizando la noción de escala, a partir del reconocimiento de una relativa autonomía –en algunos casos– de los procesos políticos en los ámbitos municipales como provinciales.

La institucionalidad nacional

En nuestro país, en 1987, tuvo lugar la formalización de la Subsecretaría Nacional de Juventud (Decreto N° 280), el primer organismo gubernamental dedicado específicamente a la gestión de lo juvenil que se mantuvo vigente de manera ininterrumpida hasta 2024, cuando se decide su eliminación del organigrama estatal (Decreto N° 451). Esta institucionalidad representa el punto de llegada de un proceso histórico más extenso en el que es posible reconocer experiencias puntuales que funcionan como sus antecedentes directos.

En los años iniciales de la década del 80, durante la recomposición de la democracia luego de la cruenta dictadura cívico-militar, se generaron condiciones favorables para la apropiación de una nueva agenda de trabajo de la mano también de lineamientos internacionales que impulsaban su institucionalización y estudio (Balardini y Hermo, 1996; Beretta, 2025; Vázquez y Liguori, 2018). Ejemplos fueron por un lado las iniciativas de realización de los Festivales de las Juventudes y los Estudiantes de 1978 en Cuba, y en 1985 en la URSS, visibilizando la potencialidad de las juventudes como actores políticos. Otro hecho que sin duda incide en la organización de áreas estatales de juventud centralmente en América Latina y el Caribe fue la declaración por parte de la Organización de las Naciones Unidas del Año Internacional de la Juventud (AIJ) en 1985 (Resolución N° 33/7, 1978). El programa de acción propuesto a estos fines enfatizó en tres aspectos clave: la conformación de instancias gubernamentales encargadas de la realización de las actividades con juventudes preparatorias para este festejo, la creación de canales reales de participación social y política de las juventudes en pos del desarrollo y, por último, la promoción de articulaciones entre los jóvenes con organismos no gubernamentales y organizaciones juveniles (documento del Comité Asesor AIJ, ONU, 1984 y 1985).

Siguiendo estos lineamientos y en el marco de la recomposición del estado de derecho y las áreas estatales, en 1984 se crea el Comité Nacional de Coordinación para el AIJ en la órbita de la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia, del entonces Ministerio de Salud y Acción Social (Resolución ministerial N° 42). Desde este comité se buscó impulsar la primera agenda de trabajo con las juventudes, con proyección en todo el país, con una interpelación directa a las provincias y los municipios para que acompañen este proceso con la conformación espacios estatales específicos a estos fines. Como mostró Liguori (2019), la experiencia del comité cobró relevancia en la época a partir de dos aspectos: por lograr integrar a un amplio y plural espectro de juventudes representantes de organizaciones sociales y políticas con distintas inscripciones ideológicas que se sentían igualmente interpelados por la reconstrucción de la democracia y la defensa de los derechos humanos como causas transversales, y por proponer acciones que apuntaban por primera vez a reconocer a la población juvenil como asunto de política pública y a promover la participación juvenil desde la apertura de diferentes espacios, instancias y actividades con un sentido reparador del vínculo del Estado democrático con los jóvenes.

En este marco, algunas de las iniciativas emblemáticas fueron: el Primer Congreso Nacional y Multisectorial de la Juventud Argentina, realizado en la Ciudad Universitaria de Córdoba en 1985; el informe estadístico *La Juventud de la Argentina*, elaborado de manera conjunta con el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), con asesoramiento de algunos especialistas en el tema de juventud, una compilación estadística sobre el perfil sociodemográfico de la población con el propósito de definir y clasificar a la juventud como un objeto de intervención estatal; y la organización de las llamadas Semanas de la Juventud en diferentes provincias y municipios, con la finalidad de tomar contacto con las juventudes de todo el país.

Todas estas acciones no solamente han contribuido a pensar a las juventudes como destinatarias de políticas públicas en un nuevo sentido que se nutre a la vez de la producción de un nuevo saber de Estado, sino que además aportaron a la instalación del tema de juventud en las agendas gubernamentales a nivel subnacional, dejando como saldo positivo la conformación de organismos de juventud en varias provincias con gestiones políticas de gobierno pertenecientes tanto al peronismo como al radicalismo. Así lo ilustran

los casos de La Pampa, Córdoba, Catamarca, Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires, San Luis y Chaco.

En los años siguientes, el organismo nacional de juventud mantuvo un recorrido errático atravesando por cambios constantes en sus dependencias ministeriales, en sus autoridades a cargo y en sus denominaciones específicas, siendo jerarquizado y desjerarquizado en diferentes ocasiones (Subsecretaría Nacional, Subsecretaría, Instituto y Dirección Nacional). Además de este bajo nivel de institucionalización y, por momentos, de la falta de asignación de partidas presupuestarias propias, el organismo se ha enfrentado al desafío constante de superar la sectorialidad impulsando agendas de trabajo integrales e incorporar la perspectiva generacional y transversalización de las políticas públicas de juventud (Núñez, Vázquez y Vommaro, 2015).

Asimismo, en su devenir histórico, la gestión de las instituciones nacionales de juventud se ha caracterizado por dos lógicas. Por un lado, el propósito fundacional de constituirse en una instancia coordinadora y administradora de la cuestión juvenil a nivel federal ha hecho que se vuelva varias veces sobre la escala subnacional. Las estrategias fueron cambiando a lo largo del tiempo, acorde a los propios vaivenes institucionales del organismo: se diseñaron recomendaciones poniendo énfasis en la importancia de contar con estructuras administrativas y espacios físicos para que los jóvenes puedan realizar actividades, debatir y construir en primera persona la política pública; se brindó apoyo técnico para la consolidación y continuidad de áreas provinciales; se buscó federalizar políticas nacionales ya sea alentando su réplica desde los armados específicos subnacionales o bien implementando encuentros o reuniones con equipos de trabajo de Nación en territorios provinciales. Por otro lado, desde su creación, el organismo mantuvo articulaciones fluidas con los espacios juveniles de la fuerza política en el gobierno contando los funcionarios/as de juventudes con perfiles militantes (Liguori y Cozachcow, 2022). Generalmente, se trató de jóvenes referentes, dirigentes o militantes del oficialismo o de fuerzas afines, cuyo desempeño como responsables de las políticas de juventud representó un eslabón clave en la construcción de sus carreras políticas. En algunos casos, el pasaje por el organismo de juventud funcionó como una suerte de «trampolín» para aspirar a nuevos cargos o lugares con mayor responsabilidad, jerarquía y exposición política; mientras que en otros esta vivencia fue capitalizada como un paso más en un proceso de profesionalización en la gestión pública. Sea como fuere, la evidencia muestra que el organismo nacional de juventud se configuró como una instancia de formación de cuadros militantes y de impulso de las carreras personales de sus funcionarios/as.

Por último, una mención aparte requiere las diversas experiencias que han buscado generar puntos de encuentro y trazar puentes entre los organismos provinciales, mayormente pasadas por alto en los análisis históricos. Algunas de ellas fueron el Primer Encuentro de Organismos Provinciales de Juventud realizado en la ciudad de Córdoba en 1987, en el marco de la política juvenil Fundemos una Nueva República; el Encuentro Federal de la Red de Centro de Información y Documentación Juvenil de 1990, con la presencia de los equipos de Córdoba, Ciudad de Buenos Aires y Mendoza; y en ese mismo año, la creación del Consejo Federal de Organismos Gubernamentales de Juventud, con representación de todas las provincias, que no logra consolidarse institucionalizarse (Balardini, 1999). Nombrar estas iniciativas, aunque hayan sido puntuales o esporádicas en su contexto, cobra relevancia en la medida en que han aportado a la creación en 2007 del Consejo Federal de Juventud en el ámbito del entonces Ministerio de Desarrollo Social y bajo la dirección de la institución nacional de juventud (Ley N° 26227). Hasta su lamentable derogación en 2024,

el consejo logró constituirse en un espacio de coordinación interjurisdiccional de las políticas de juventud y de articulación entre los organismos provinciales que funcionó con una dinámica y una agenda específica centrada en la participación de y desde las juventudes.

La construcción de este libro ha sido un proceso que se ha nutrido de valiosos diálogos y articulaciones entre los equipos provinciales reafirmando la riqueza que revisten las redes de trabajo para revisar las problematizaciones y conceptualizaciones alrededor de las juventudes, y para pensar nuestras territorialidades, las complejidades que implican a los organismos y sus políticas. Nos proponemos también con este trabajo de perspectiva federal aportar al campo de los estudios históricos sobre la conformación del Estado, el desarrollo de políticas públicas en el país y, en particular, de las políticas públicas y las agencias subnacionales para juventudes.

El texto que invitamos a leer se organiza en catorce capítulos y un epílogo, además de una introducción y sus prólogos. Los capítulos corresponden a los estudios sobre trece provincias (Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Córdoba, Corrientes, La Pampa, Mendoza, Misiones, Río Negro, San Luis, San Juan, Santa Fe, Tierra del Fuego) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Cada capítulo es una muestra de la heterogeneidad que atraviesa y constituye al abordaje estatal de la cuestión juvenil desde los Estados provinciales, en algunos casos cristalizada en una institucionalidad y en otros, en políticas destinadas a las juventudes. En el epílogo sistematizamos los resultados de cada provincia realizando una lectura federal a partir de las principales dimensiones: el origen, contexto y condiciones de posibilidad de los organismos provinciales de juventud, logrando establecer tres grandes etapas temporales, las relaciones y vinculaciones entre área nacional y organismos provinciales, las configuraciones institucionales y dependencias y, finalmente, cómo se caracteriza el abordaje de la cuestión juvenil a partir de la orientación de las principales políticas públicas.

Esta publicación representa también nuestro compromiso con la investigación colectiva y la producción de conocimiento científico de calidad en nuestras universidades nacionales y organismos de ciencia y tecnología, en una época adversa que hoy nos toca transitar para la ciencia y la educación pública en Argentina.

Bibliografía

- Balardini, Sergio y Hermo, J. (1996). *Políticas de juventud en América Latina. Evaluación y diseño. Informe Argentina*. FLACSO, OEI y OIJ.
- Balardini, Sergio (1999). Políticas de juventud: conceptos y la experiencia argentina. *Última Década*, 10. Centro de Estudios Sociales Valparaíso.
- Beretta, Diego. (2025). *La ciudad de las juventudes. Itinerarios de políticas públicas de juventudes en la ciudad de Rosario (1989-2015)* [Tesis doctoral en Ciencia Política]. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.
- Chaves, Mariana (2009). Investigaciones sobre juventudes en la Argentina: estado del arte en ciencias sociales 1983-2006, Papeles de trabajo, 2, 5.
- Frederic, Sabina y Soprano, Germán, (comps.) (2009). *Política y variaciones de escalas en el análisis de la Argentina*. Prometeo Libros.
- González, Alejandra (2019). *Juventudes (in)visibilizadas: una historia de políticas culturales y estrategias artísticas en Córdoba durante la última dictadura argentina*. [Tesis de Doctorado en Historia]. Facultad de Filosofía y Humanidades, UNC.

- Liguori, Mariana (2019). *Juventudes y Estado durante la recuperación democrática en Argentina: un estudio acerca de las instituciones nacionales de juventud (1982-1989)* [Tesis de Maestría en Investigación en Ciencias Sociales]. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Liguori, Mariana y Beretta, Diego (2022). Los organismos nacionales de juventud en perspectiva histórica: agendas y recorridos institucionales en América Latina y el Caribe (1980-2020). *Studia Politicae*, 56, 65-101.
- Liguori, Mariana y Cozachcow, Alejandro (2022). Militancias juveniles y estado en la Argentina. Un análisis multiescalar de las carreras de las y los responsables de los organismos de políticas de juventudes (1983-2016). *Argumentos*, (26).
- Manzano, Valeria (2025) *Historia de la juventud en la Argentina de los siglos XX y XXI*. Siglo XXI Editores.
- Mauro, Sebastián, Ortiz de Rozas, Victoria y Paratz Vaca Narvaja, Martín (comps.) (2016). *Política subnacional en Argentina: enfoques y problemas*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Nazar, Mariana (2010). En torno a la especificidad del archivo como territorio para la investigación. *VI Jornadas sobre Etnografía y Métodos Cualitativos*. Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- Noiriel, Gerard (2011). *Introducción a la sociohistoria*. Siglo XXI Editores.
- Núñez, Pedro; Vázquez, Melina y Vommaro, Pablo (2015). Entre la inclusión y la participación. Una revisión de las políticas públicas de juventud en la Argentina actual. En H. Cubides, S. Borelli, R. Unda y M. Vázquez (eds.) *Juventudes Latinoamericanas. Prácticas socioculturales, políticas y políticas públicas*. CLACSO.
- Offerlé, Michel (2011). *Perímetros de lo político: contribuciones a una socio-historia de la política*. Antropofagia.
- Pereyra, Eduardo (2019). *Sistemas de protección social y bienestar juvenil, proyectos de gobierno y actores de la dinámica política local. Análisis comparado de los casos de Jesús María y Villa María, provincia de Córdoba (1999-2017)* [Tesis doctoral]. Universidad Católica de Córdoba.
- Rockwell, Elsie (2009). La etnografía del archivo. En *La experiencia etno-gráfica. Historia y cultura en los procesos educativos*. Paidós.
- Rodrigo, Cintia y Mauro, Sebastián (comps.) (2025). *Las crisis políticas en las provincias argentinas (1983-2023)*. UNCAUS Editorial.
- Rodrigo, Cintia y Ortiz de Rozas, Victoria (2017). Política subnacional, perspectivas teóricas y desafíos empíricos. *Sudamérica*, 6.
- Vázquez, Melina y Liguori, Mariana (2018). La gestión estatal de juventudes durante la vuelta a la democracia en Argentina: agendas, escenarios y actores (1982-1987). *Encrucijadas*, 15.

Documentos oficiales

- Congreso de la Nación Argentina (1987). *Decreto N° 280*. Creación de la Subsecretaría Nacional de Juventud. Boletín Oficial.
- ____ (2007). *Ley N° 26227*. Creación del Consejo Federal de Juventudes. Boletín Oficial.
- ____ (2024). *Decreto N° 451*. Disolución de la Instituto Nacional de Juventudes. Boletín Oficial.

Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación (1984). *Resolución N° 42*. Creación del Comité Nacional de Coordinación para el AIJ en la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia. Boletín Oficial.

Organización de las Naciones Unidas [ONU] (1978). *Resolución N° 33/7*. Año Internacional de la Juventud (AIJ) en 1985. Boletín Oficial.